VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ

ETIKA



MARGI RAŠTAI

ALK

VALSTYBĖS
TARNAUTOJŲ
ETIKA

VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ ETIKA

STRAIPSNIŲ RINKINYS

Sudarė

GYULA GULYÁS

Iš anglų kalbos vertė

ZITA BAREIKYTĖ

MARGI RAŠTAI

VILNIUS 2002

UDK 174
Va227

Public Service and Ethics:
A reader (the Work), originally published in
Hungarian by Helikon Universitas Publishers

This edition published wiht Support from the Open
Society Fund-Lithuania, and from the CEU Translation
Project of the Open Society Institute-Budapest

Knygos leidimą finansavo Atviros Lietuvos fondas
ir Atviros visuomenės institutas Budapešte
(Vidurio Europos universiteto Vertimų projektas)

ISBN 9986-09-235-3
ISSN 1392-1673

Turinys

Įžanga lietuviškajam leidimui

Valstybės tarnautojų etika Lietuvos Respublikos įstatymų kontekste

Viename iš straipsnių, pateiktų šiame leidinyje aiškinant bendrosios etikos ir profesinės etikos skirtumus, pateikiamas ir toks palyginimas – agurkų sėja, auginimas ir retsykiais keleto jų perleidimas kaimynui nelaikoma profesine veikla, bet ūkininkavimas ir prekyba – taip. Žmogus, augindamas vaisius (daržoves) ir bendraudamas su kitais, vadovaujasi bendražmogiškais arba pagrindiniais asmeninės etikos principais ir moraliai prilyginamas geram asmeniui. Jis šitokio elgesio gali išmokti šeimoje, darželyje, mokykloje, bendraudamas visuomenėje. Tačiau asmeniui, užsiimančiam profesine veikla – ūkininkavimu, prekyba, politika, dirbančiam valstybinėje tarnyboje ar kt., nepakanka būti geru žmogumi. Jis privalo laikytis ir savo profesijoje susiformavusių arba nustatytų etikos reikalavimų.

Grįžtant nuo pakankamai šmaikštaus palyginimo ir žvelgiant retrospektyviai, nesunku pastebėti, jog kiekviena žmonijos raidos epocha turėjo savitą, tik jai būdingą etikos sampratą, kurią atsispindėjo ir tos epochos žmonių santykiuose ir net rašytiniuose teisės dokumentuose. Jeigu atsigręžtume į Lietuvos valstybingumo raidą luominės monarchijos epochoje, tarnybinės etikos normų rastume ne tik bajorijos santykius reguliavusiuose žymiausiuose XVI a. teisės paminkluose – Lietuvos Statutuose, bet ir atskirų bendruomenių ar miestų savivaldos aktuose. Vartant praeities dokumentų publikacijas, teko aptikti ir nuostatų, susijusių su *bendrąja etika,*

taikytų žmonėms, gyvenusiems Vilniaus mieste ir turėjusiems Lietuvos didžiojo kunigaikščio įteisintą savivaldą nuo XIV a. pabaigos. Jose bendražmogiškųjų vertybių skalėje, pažymėtoje laipsniais, į pirmąją vietą nedviprasmiškai iškeltos žmogaus dvasinės vertybės (atitinkamai apsaugotos), antrojoje vietoje – pagarba valstybei, šeimai, teisingumui, trečiojoje – žmonių asmeniniai visuomeniniai santykiai ir paskutinėje – ketvirtojoje vietoje – žmonių tarpusavio buitiniai bei materialiniai santykiai. Taigi pirmojo laipsnio nusižengimais laikyti piktžodžiavimas prieš tikėjimą, tikėjimo apeigų apleidimas, laisvamanybė; antrojo – valdžios ir jos įsakymų neklausymas, nepaklusnumas ir priešgyniavimas tėvų autoritetui, maištas prieš teisėtą valdžią; trečiojo – žudymas ir dalyvavimas nusikalstamose gaujose, plėšikavimas, chuliganizmas ir girtuokliavimas, apgaudinėjimai ir sukčiavimas, žaginimai, santuokinė neištikimybė ir lošimai; ketvirtojo – dykinėjimas, namų ramybės drumstimas, azartiniai lošimai, pašaliniai uždarbiai, abejingumas darbe.

Žvelgiant į šio meto visuomenės svarbiausių bendražmogiškųjų vertybių suvokimo raidą, kurios ištakas galima įmatyti XVIII a. pabaigoje pradėjus intensyviai reikštis demokratinei minčiai, pastebimi ne tik pozityvūs pokyčiai, t. y. aiški priešprieša vienvaldystei ir reikalavimai įsiklausyti į visuomenės daugumos valią priimant valstybinės reikšmės sprendimus, bet ir ankstesnių vertybių perkainavimas. Kartu su demokratinės minties įsitvirtinimu pirmosiose Europos valstybių ir Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucijose pradėjo naujai formuotis ankstesnių valstybės santvarkų valdžių perskirstymas, laipsniškai atribojant dvasinę valdžią nuo pasaulietinės bei keičiant tarnybos vertybių pasaulietinei valdžiai sampratą, t. y. keičiant valstybei tarnaujančių asmenų vaidmenį, pertvarkant jos organizaciją. Atsiribojus pasaulietinei ir dvasinei valdžiai, bendražmogiškosios vertybės tarsi pradėjo specializuotis pasidalydamos į du pasaulius. Tos idėjos iškėlė ir etikos valstybės tarnyboje problemą.

Valstybės valdžios struktūrų sektoriuje susiformavus parlamentams iš tautos išrinktų atstovų, jie ir kitų valdžios struktūrų vadovai buvo įvardyti politikais, kas, vaizdžiai tariant, maždaug reiškė valdymo menininkus, o šiam menui teikiantis idėjas ar jas realizuojan-

tis personalas priklausomai nuo suteikiamų valdžios galių įvardytas pareigūnais, valdininkais, tarnautojais – valdžios stalo tvarkytojais arba biurokratais, kurie, šiai sąvokai tapus neigiamu tarnybos įvaizdžiu, apibendrintai vadinami asmenimis, dirbančiais valstybinėje tarnyboje.

Etikos valstybės tarnyboje problemomis, jos normų kūrimu bei įgyvendinimu pirmiausia susirūpinta didžiausiose skirtingų rasių ir tautų prieštaravimuose suformuotoje revoliucingojoje JAV visuomenėje bei jos valdžių struktūrose. Ten pradėjus spręsti šiuos prieštaravimus, į jų kurtus profesinės etikos reikalavimus po kurio laiko atkreipė dėmesį ir evoliucijos keliu einanti Europa ir perėmė bei pritaikė jos normas savo valstybių valdžios, visuomenės ir žmonių tarpusavio santykiams tobulinti. Tačiau Europos valstybėse šie prieštaravimai iš pradžių atsispindėjo besikuriančių partijų, kurios keitė luominę visuomenės struktūrą, konkurencinėje kovoje dėl valdžios jų skelbiamose deklaracijose ir programose, o vėliau (nors ir ne visuomet) parlamentų priimamuose specialiose įstatymuose ar kurios nors atsakingesnės valdžios sukurtos institucijos statutuose.

Dėl minėtų priežasčių pirmuosius tarnybinės etikos reikalavimų demokratėjančioje visuomenėje kilmės ir raidos žingsnius matome būtent JAV. Jau pirmasis kongresas valstybės iždo sekretoriui uždraudė investuoti savo privačius pinigus į valstybės vertybinius popierius. 1851 m. pirmą kartą priimtas įstatymas, draudžiantis valstybės tarnautojui atstovauti asmenims bylose-ginčuose prieš valstybę. 1863 m. atsirado pirmieji įstatymai, kurie iškilusį tarnautojų asmens ir valstybės interesų konfliktą sprendė beveik panašiai kaip ir šiandien. Europoje iki pat 1970 m. priimti šio pobūdžio įstatymų reikalavimai aprašinėti bendromis frazėmis ir tik vėliau pradėjo įgauti aiškią ir tikslią teisinę formuluotę, kurios pagrindu už įstatymuose numatytų tarnybinės etikos reikalavimų pažeidimus galėjo būti taikyta administracinė ar baudžiamoji atsakomybė. Kaip akivaizdžiai matyti iš šioje knygoje pateiktų publikacijų, o ypač koncentruotai – R. Kleemano straipsnyje „Pilkosios federalinio etikos įstatymo dėmės“ – taikyti tarnybinės etikos normas, kai skirtinga valstybės valdžios struktūrų (parlamento, vykdomosios valdžios)

kompetencija, ir šiandien gana sunku, nes iki šiol ne viskas aiškiai sureguliuota.

Esminis skirtumas tarp politikų ir valstybės tarnautojų slypi jų funkcijose. Politikai – tai asmenys, formuojantys valstybės valdymo tvarką (politiką), o asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje – ją įgyvendinantys ir vykdantys. Šių asmenų santykiai su kitais visuomenės nariais dažniausiai yra tiesioginiai ir asmeniški bei susiję su privačiais žmonių interesais, o tarnyboje tarpusavio santykiai yra kolegialūs ir netiesioginiai bei susiję su visuomenės interesais. Tarnybinės etikos požiūriu asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, pagrindinė pareiga – elgtis nesavanaudiškai ir taip, kad būtų naudinga visuomenei, ar bent jau laikytis principo jai nekenkti. Tos savybės jį ir turi skirti nuo privataus sektoriaus tarnautojo, nes valstybės tarnautojas atlieka dvi funkcijas: pirma – konkreti, pagal darbo pobūdį valdžios struktūros įstaigose, antra – jis konstitucijos ir įstatymo tarnas. Beje, kasdieniame valstybės tarnautojo darbe pirmoji funkcija yra svarbesnė, nes yra susijusi su jam suteiktais įgaliojimais arba teisėmis, per kurias atsiranda pareiga ginti pažeistas visuomenės narių teises.

Kyla klausimas, ko demokratinėje visuomenėje išskirtinai reikalaujama, palyginti su luominės visuomenės jau minėtomis vertybėmis, iš asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje? Šiame straipsnių rinkinyje pateikti neleistini veiksmai išsamiai ir tiksliai neįvardyti. Ir tai natūralu, nes šis leidinys yra pažintinio pobūdžio ir neturi aiškios sistemos. Be to, neleistini veiksmai, kaip jau minėta, įvairiose socialinėse ir politinėse visuomenės struktūrose skirstomi į dvasinius ir pasaulietinius. Todėl tokio sąrašo neišbaigtumas vertintinas pozityviai, nes skirtingose valstybių socialinėse, ekonominėse, politinėse situacijose egzistuoja pernelyg plati viešųjų interesų suvokimo ir pažeidimų tarnyboje galimybės įvairovė. Vienas iš autorių Paul Finn straipsnyje „Įstatymai ir pareigūnai" įvardija tokius etikos reikalavimus – vengti pinigų prievartavimo, kyšininkavimo, interesų konflikto, elgtis sąžiningai gavus neteisėtus nurodymus, nedalyvauti neteisėtoje veikloje, nepiktnaudžiauti visuomenės nuosavybe, vengti aplaidumo darbe. Taigi valstybių įstatyminės normos, draudžiančios valstybės tarnautojams įsivelti *į interesų konfliktą*, jų

saugomų vertybių skalėje yra pakankamai aukštai. Ir tai natūralu, nes draudimų deklaravimas, jų aiškinimas, apibrėžtumas, atsakomybės už nevykdymą nustatymas yra viena iš svarbių priemonių užkertant kelią korupcijai valstybinėje tarnyboje.

Knygoje įvardyti ir aptarti bendrieji valstybės tarnybos etikos principai ir reikalavimai asmenims, dirbantiems valstybinėje tarnyboje, įtvirtinti ir Lietuvos Respublikoje 1997 m. priimtame bei kaskart tobulinamame Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme ir 1999 m. priimtuose Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (toliau – Komisija) nuostatuose bei jos darbo reglamente. Tai vienas iš pirmųjų tokio pobūdžio dokumentų bandant įtvirtinti demokratijos principus postkomunistinėje, tuo labiau Pabaltijo šalių pookupacinėje erdvėje, kurių žmonėms 50 metų buvo diegiamas būtinumo tarnauti vienai partijai, kaip neklystančiai ir tariamai atstovaujančiai visai pažangiai žmonijai, sindromas.

Tiesa, Lietuvoje galioja ir kiti su tarnybine etika valstybinėje tarnyboje susiję teisės aktai. Tai Lietuvos Respublikos Seimo statutas, Valstybės tarnybos įstatymas, Policijos veiklos įstatymas, Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų bei kiti įstatymai ir atskirų žinybų statutai. Iš jų patys aukščiausi reikalavimai keliami Lietuvos tautos atstovams – Seimo nariams. Lietuvos Respublikos Seimo statuto 18 straipsnis nurodo, jog „kiekvienas Seimo narys, eidamas Seimo nario pareigas, privalo vengti interesų konflikto tarp Seimo nario privačių interesų ir jo pareigų atstovauti visuomenės interesams, taip pat neturi elgtis taip, kad visuomenėje kiltų abejonių, kad toks konfliktas yra. (...) Seimo narys privalo daryti viską, kad jo sąžiningumas nekeltų visuomenei abejonių ir kad visuomenė turėtų visas galimybes tuo įsitikinti."

Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas (toliau – Įstatymas) priskiriamas prie specialiųjų įstatymų. Jo paskirtis, kaip nurodyta pirmajame straipsnyje, yra *užkirsti kelią atsirasti bei plisti korupcijai valstybinėje tarnyboje*. Pirmuosiuose Įstatymo straipsniuose įvardijamas asmenų, dirbančių valstybinėje tarnyboje ratas, kuriems jis taikomas bei apibrėžiami jiems keliami reikalavimai nurodant, jog šioje tarnyboje priimant

sprendimus pirmenybė privalo būti teikiama viešiesiems interesams, kurie suprantami kaip visuomenės suinteresuotumas (arba visuomenės interesų suma), ir kuriais vadovaudamiesi asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje, priimtų sprendimus nešališkai ir teisingai. Interesų konfliktu įvardyta situacija, kai valstybinėje tarnyboje dirbantis asmuo, atlikdamas pareigas, vykdydamas pavedimą, privalo priimti sprendimą ar dalyvauti jį priimant, ar vykdyti pavedimą, kurie susiję su jo privačiais interesais. Privatūs interesai – asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, jo artimo giminaičio ar šeimos nario asmeninis turtinis arba neturtinis suinteresuotumas, galintis turėti įtakos sprendimams atliekant tarnybines pareigas. Asmeninis suinteresuotumas – siekimas priimti sprendimus, kurie būtų palankūs sprendimą priimančiajam, jo artimiesiems giminaičiams ir šeimos nariams. Pagal Įstatymo nuorodas į kitus teisės aktus, t. y. į Baudžiamąjį kodeksą ir Civilinį kodeksą artimieji giminaičiai yra tėvai, vaikai, tikrieji broliai bei seserys, senoliai, vaikaičiai, taip pat sutuoktinis. Šeimos nariais laikomi kartu gyvenantis sutuoktinis, sugyventinis, jų nepilnamečiai vaikai arba vaikai, turį bendrą ūkį, tėvai, asmenys, teismo pripažinti globėjais.

Šios nuostatos surašytos Įstatymo bendrojoje dalyje ir taikant praktikoje dažnai iškyla problemų aiškinantis, ar jos turi būti suprastos kaip materialinės teisės normos ir sukelia teisines pasekmes, kai jų nesilaikoma, ar tai tik bendrojo pobūdžio sąvokų aiškinimas.

Kitos Įstatymo normos yra sugrupuotos į skyrius, nustatančius: 1) asmenų, dirbančių valstybinėje tarnyboje, informavimo (deklaravimo) apie finansinę šeimos būklę apimtis ir tos informacijos viešumą; 2) reikalavimus, kaip turi būti elgiamasi iškilus interesų konfliktui atliekant tarnybą (nusišalinimas, atstovavimo apribojimai, dovanų ir paslaugų priėmimo ir teikimo apribojimai ir išimtys); 3) asmens, esančio tarnyboje, prievoles ieškant kito darbo; 4) apribojimus pasibaigus tarnybai. Iš esmės šiuose Įstatymo skyriuose nurodyti reikalavimai ir jų sprendimo būdai yra aptariami ir įvairiai interpretuojami visuomenei pateikiamo leidinio autorių darbuose, pagrįstuose įvairių šalių patirtimi sprendžiant žmogaus bei visuomenės ir asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, santykius. Todėl apie juos įvade plačiau nekalbama.

Asmenims, pažeidusiems Įstatymo įpareigojančias, draudžiančias ar apribojančias nuostatas (išskyrus drausminio pobūdžio), priklausomai nuo pažeidimo pobūdžio yra numatyta atsakomybė. Komisijai suteikta teisė pareikšti ieškinius teismui dėl darbo sutarčių ar sandorių pažeidžiant įstatymą nutraukimo ar pripažinimo negaliojančiais, dėl administracinių baudų paskyrimo pažeidėjams. Komisijos posėdžiuose išsakę norą gali dalyvauti ir duoti paaiškinimus asmenys, kurių tarnybinė veikla tiriama. Priimtų sprendimų nuorašai įteikiami suinteresuotoms institucijoms ir asmenims. Komisijos sprendimai gali būti skundžiami teismui.

Komisijos sprendimai skelbiami internete, mokslo ir praktikos žurnalo „Teisės problemos" oficialiojoje dalyje. Jais domisi šalies dienraščiai, radijas ir televizija. Tai reikšminga visuomenės demokratėjimo proceso forma.

Todėl visuomenei pateikiamą leidinį „Valstybės tarnautojų etika" galima vertinti ir kaip savitą Lietuvos Respublikoje galiojančio „Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo" komentarą.

Doc. dr. Vytautas Andriulis
Vyriausiosios tarnybinės
etikos komisijos pirmininkas

Valstybės tarnautojų etika

Richard A. Chapman

Pagrindinė šiuolaikinių valstybės tarnybos etikos diskusijų tema yra įgaliojimų veikti savo nuožiūra vykdymas. Johnas Rohras tai labai iškalbingai pagrindžia savo knygoje *Biurokratų etika*, viename iš reikšmingiausių šiai temai skirtų leidinių. Rohro knyga prasideda teiginiu, kad „biurokratų įgaliojimai veikti savo nuožiūra tapo valstybės tarnybos etikos tyrinėjimų pagrindimo šerdimi" (Rohr, 1989, p. ix).

Vakarietiškojo tipo išsivysčiusiuose demokratinėse pramonės visuomenėse daug debatų apie interesų konfliktus, t. y. apie tai, kad kai kurie pareigūnai materialiai pasipelno naudodamiesi savo tarnybine padėtimi, sėkmingai baigėsi. Nepriimtinos veiklos atvejai yra sprendžiami teismuose, o pareigūnų elgesį reglamentuoja elgesio kodeksai ar kitos tarnybinės taisyklės. Žinant žmogaus prigimtį, nenuostabu, kad tokių bylų vis dar pasitaiko, tačiau taikytinos taisyklės ganėtinai aiškios. Anksčiau arba kitų politinių sistemų visuomenėse nuolat aptarinėjama, koks elgesys šiame kontekste gali būti priimtinas ir kokios yra tokių svarbiausių terminų kaip korupcija reikšmės. Nors išsivysčiusiose visuomenėse tokios diskusijos ir galimos, tačiau jos nebėra svarbiausias valstybės tarnybos etikos svarstymų objektas.

Kaip ir asmeninės naudos siekimas savo poste, daugelis diskusijų apie aktyvų ideologiškai įsipareigojusių ar šališkų pareigūnų dalyvavimą priimant politinius sprendimus nebėra prieštaringos.

Skirtingose šalyse veikla skiriasi; iš tiesų kai kuriose šalyse pareigūnai gali būti šališkai renkami arba atrenkami; tačiau dabar visuotinai pripažįstama, koks elgesys yra priimtinas ir koks ne, tad su savo įgaliojimų ribas žinančiais pareigūnais ir su pažeidėjais susitvarkoma jei ne teismuose, tai pasitelkus politinę sistemą.

Nors pareigūnų kyšininkavimo ar ideologinių įsipareigojimų problemos buvo išspręstos, vis dar lieka didelė vyriausybės darbo sritis, kurioje pareigūnams iškyla etikos dilemų ir kurioje jie atsako už savo kasdienio darbo vyriausybėje metu priimamus sprendimus. Neabejotina, jog pareigūnai iš tiesų dalyvauja valdyme. Kaip teigė Arthuras Bentley, tikrą žaliavą, arba tikro valdymo apraiškas, galima rasti „tik realiai tautos atliekamoje įstatymų leidybos–administravimo–ginčų nagrinėjimo veikloje ir tuose tarp žmonių atsirandančiuose ir į tas sritis besiveržiančiuose veiklos srautuose ir sūkuriuose." (Bentley, 1908, p. 180). Žinoma, demokratinėse politinėse sistemose valdžią renka žmonės, o pareigūnai paprastai yra atskaitingi išrinktiems atstovams, tačiau akivaizdu, kad sudėtingame šiandieninio pasaulio gyvenime įstatymų leidybos ir vykdomosios valdžių atskyrimas vis dar neaiškus. Esminių veiklos krypčių detalėms nustatyti ir tobulinti politikai gali skirti tik ribotą savo laiko dalį, nes jie turi ir kitų įsipareigojimų, įskaitant piliečių konsultacijas ir kaip jų atstovų veiklą. Todėl didesnė viešosios politikos smulkmenų dalis ir kai kurie sudėtingesni dalykai tenka pareigūnams. Kai kuriais atvejais tik pareigūnai turi pakankamos patirties ir žino, kas yra įvykdoma, todėl jie turi patarti įstatymų leidėjams, o kartais, kad įstatymų nuostatos būtų tikrai įgyvendintinos, net juos įtikinėti. Be šių išmintingo ir jautraus indėlio į valdymo procesą elementų šiuolaikinės demokratinės politinės sistemos rizikuotų tapti neveikiančios ir /arba užsitraukti nešlovę. Šiame kontekste liberalios demokratijos yra visai nepanašios į idealius daugumoje pradžiamokslių politikos vadovėlių pateiktus tipus.

Šiuolaikinėse demokratinėse sistemose yra ir kitų būdų, leidžiančių pareigūnams pasinaudoti teise veikti savo nuožiūra. Valdymas šiandien yra toks milžiniškas ir sudėtingas, kad net kruopščiausiai parengtame, pareigūnų ir politikų pastangų dėka atsiradusiame įstatyme negalima numatyti visų įmanomų aplinkybių. Tai puikiai ro-

do Richardo Crossmano paskyrimo 1964 m. būsto statybos ministru istorija. Jis pasakė savo nuolatinei pavaduotojai damai Evelynai Sharp, kad jis asmeniškai patvirtins kiekvieną jo patvirtinimo reikalaujantį sprendimą. Sharp, atnešdama į jo kabinetą visus segtuvus su patvirtinimui tą dieną paruoštais sprendimais ir sukraudama juos į aukštas stirtas ant visų įmanomų jo kabineto baldų, įtikino, kad jo reikalavimas neįmanomas (Meynell, 1988, p. 92). Realiame gyvenime įstatymuose turi būti nuostata apie nenumatytas aplinkybes ir taisyklių taikymą atskirais atvejais ne mechaniškai arba nenukrypstamai laikantis numatytos tvarkos, bet taip, kad nebūtų trypiamos piliečių vertybės ar lūkesčiai ir matytųsi valdžios sveikas protas. Todėl įstatymuose ir su jais susijusiose taisyklėse dažnai turi būti vartojamos kokybinės sąvokos. Daugelis rašytojų sudarė šiam tikslui vartotinų terminų sąrašą, tačiau Geraldo Caideno pavyzdys yra tiesiog nuostabus, kada įstatymuose vartojami šie terminai: „adekvatus", „patartina", „tinkamas", „naudingas", „patogus", „teisingas", „sąžiningas", „tinkamas", „būtinas", „reikalingas", „įvykdomas", „pagrįstas", „saugus" arba „pakankamas" arba jų antonimai. Jie įpareigoja valstybės pareigūnus pasinaudoti teise veikti savo nuožiūra ir priimti etiškus sprendimus" (Caiden, 1983).

Vadinasi, kaip puikiai parodė Rohras, pasinaudodami savo administracine teise veikti savo nuožiūra biurokratai „dalyvauja demokratinės santvarkos *valdymo* procese" (Rohr, 1989, p. 4), ir būtent šiame kontekste valstybės tarnybos etika ir vyriausybės etika yra tos pačios temos variacijos.

Šis dėmesio sutelkimas į administracinės teisės veikti savo nuožiūra svarbą, kaip į daugelio šiandien vykstančių diskusijų apie valstybės tarnybos etiką išeities tašką, gali būti dviejų tarpusavyje susijusių reiškinių išdava. Vienas jų yra aukštesnysis viešojo administravimo evoliucijos etapas kaip politikos studijų (arba kai kuriose šalyse vadinamo politikos mokslo) dalis. Kitas reiškinys yra pastaraisiais metais didelį visuomenės dėmesį patraukusių etinių dilemų gausa ir įvairovė.

Galima teigti, kad viešasis administravimas sulaukė pilnametystės, kai jis pranoko siekį sukurti visuotinai taikomą administravimo mokslą. Kaip Caidenas rašė 1980 m. pradžioje:

> Beveik šimtmetį valdymą tiriantys mokslininkai stengėsi atsieti viešąjį administravimą nuo šališkos politikos, o šališką politiką nuo administravimo valdymo. Jie mėgino sukurti vertybių nesaistomą, neutralų ir objektyvų viešojo administravimo meno mokslą, atitraukti valstybės pareigūnus nuo žalingos politinės arenos įtakos ir paversti juos profesionaliais valdymo pagal teisėtus principus darbuotojais. Jiems rūpėtų tik faktai, o ne vertybės, priemonės, o ne tikslai; jie būtų bešališki, tačiau ne bukapročiai biurokratai, valdantys viešąją poltiką ir įstatymus be baimės ar prielankumo... tačiau valstybės pareigūnai... nėra bejausmiai, nieko blogo negalintys padaryti administracinio aparato priedai. Jie visi geriau ar blogiau vykdo savo įgaliojimus. Jie turi priedermę nustatyti socialinius tikslus, nustatyti socialines normas, daryti sprendimus su tragiškomis pasekmėmis ir stengtis paveikti masių elgesį. Jie formuoja viešąją politiką, atrenka informaciją, pagal kurią priimami viešieji sprendimai, tarpininkauja tarp konfliktuojančių interesų ir nustato tam tikras vertybes savo klientams. (Caiden, 1983)

Kai kurie viešojo administravimo specialistai vis dar bando vystyti administravimo mokslą, ir paprastai tai daro įmantresniais nei praeityje būdais, tačiau svarbiausia ne tai, kad jų požiūriai yra klaidingi ar anachronistiniai, bet yra susiję tik su tam tikrais viešojo administravimo aspektais.

Praeityje ypatingo susidomėjimo administravimo mokslu priežastis galėjo būti mokslinio metodo nesupratimas ar neteisinga pažiūra. Bet kokio tyrimo pradžioje privalu surinkti faktus. Tačiau kokia svarbi bebūtų faktinė medžiaga, surinkti faktus nepakanka. Kad sukurtum teorijas, reikia sukurti hipotezes ir jas patikrinti ir taip stengtis suprasti. Kitaip tariant, esminis Aristotelio metodas, stebėjimas, gali būti gera pradžia, bet tai tik pradžia ir, kad viskas judėtų į priekį, reikia kitokių būdų. Viešojo administravimo specialistų sferoje šis dalykas subrendo tada, kai į šią sritį buvo įtraukti ir kiti dalykai, o konkretiems atvejams pradėta taikyti ne tik įstatymus ir taisykles. Ta branda apėmė įstatymų ir taisyklių vystymosi tyrimus; kai kuriais atvejais reikėjo išanalizuoti pačius griežčiausius administracinius sprendimus, įtraukiančius ir konkrečių aplinkybių vertinimą, ir žmogiškąjį jautrumą priimant sprendimus.

Kitas, padėjęs atkreipti dėmesį į administracinę kompetenciją reiškinys yra didžiulis viešinimas ir ginčai dėl valstybės tarnyboje iškilusių etikos dilemų bylų. Šis precedento neturintis visuomenės dėmesys atsirado ne todėl, kad panašių bylų nebuvo praeityje; žino-

ma, jų buvo. Skirtumas yra tas, kad anksčiau visa tai galėjo mažiau dominti žmones, visuomenė galėjo turėti kitokią vertybių sistemą, nacionalinių ir tarptautinių įstatymų reikalavimai buvo mažiau susiję su piliečių ir pareigūnų žmogaus teisėmis, valdžios viešumas daugeliu atvejų reiškė, kad smulkmenos niekada nebuvo skelbiamos, nebuvo šiuolaikinių žiniasklaidos ir administracinėje veikloje naudojamų technologijų, kai kuriais atvejais asmenys (arba jų draugai ir rėmėjai) buvo mažiau susiję arba prasčiau suvokė potencialią viešumo vertę kaip vieną iš demokratijos aspektų.

Visuomenės vertybės

Nors konkrečios visuomenės vertybės kartais ir skirtingose šalyse gali keistis, tačiau, kokios bebūtų tikslios jų smulkmenos, visuomenės vertybės yra reikšmingas teisės veikti savo nuožiūra orientavimo ir poveikio konkretiems sprendimams valstybės tarnyboje priimti elementas. Šį vertybių ir etikos ryšį puikiai suformulavo O. P. Dwivedi ir Ernestas Engelbertas: „Vertybės yra žmonių idealai, įsitikinimai ir požiūriai, kurie yra visų asmeninių, socialinių ir politinių santykių pagrindas... Etika yra asmens elgesį ir veiksmus sąlygojantis vertybių taikymas" (Dwivedi ir Engelbert, 1983). Rohras taip pat teigia, kad „biurokratai turi etikos įsipareigojimą atsižvelgti į žmonių, kurių vardu jie valdo, vertybes" (Rohr, 1989, p. 4). Be to, atskiri pastaraisiais metais tokio visuomenės dėmesio sulaukę atvejai atsidūrė laikraščių antraštėse dažniausiai todėl, kad jie yra su vertybėmis susijusių dilemų pavyzdžiai ir žiniasklaidoje yra pateikiami iš „žmogaus reikmių" pozicijų. Tai puikiai rodo Jungtinių Valstijų Votergeito (Watergate) ir ginklų tiekimo Iranui skandalų bei Jungtinės Karalystės Pontingo bylos pavyzdžiai. Visos šios bylos buvo susijusios su tvirtinimais ir diskusijomis apie vertybių konfliktus ir, konkrečiau, melu visuomenės labui, tarnybinį slaptumą ir siekius, kad demokratinis valdymas turėtų būti viešas.

Šias tris temas (melą, slaptumą ir viešumą) trumpai panagrinėsime dėl dviejų priežasčių. Pirmoji priežastis yra ta, kad jos atstovauja arba yra susijusios su plačiai išpažįstamomis šiuolaikinių demo-

kratinių visuomenių vertybėmis. Kitos vertybės – laisvė, sąžiningumas ir teisingumas – be abejo, taip pat yra tos vertybės, kurias derėtų rasti demokratinėse visuomenėse, tačiau šiuo atveju jų aptarinėti neketinome. Antroji būtent šių vertybių pasirinkimo priežastis yra ta, kad jos vyrauja naujausioje etikai skirtoje literatūroje. Be to, šios temos neretai tarpusavyje susijusios, ypač kalbant apie valstybės tarnybai būdingas etikos dilemas.

Melas visuomenės labui jau nuo labai senų laikų buvo diskusijų objektas. Pateikdamas savo išgalvotą istoriją, kurios tikslas buvo įtikinti žmones, kad jie susitaikytų su klasiniais skirtumais ir taip būtų apsaugota socialinė darna, savo *Respublikoje* Platonas vartojo sąvoką „kilnus melas"; ir Machiavelli'o princas tikriausiai taip pat buvo paakintas imtis apgaulės, jei iš to galėjo tikėtis naudos. Seras Henry Tailoras teigė, kad, nors pagrindiniai moralumo principai teisybės atžvilgiu yra aiškūs ir konkretūs, išvestiniai principai ir jų taikymas realiame gyvenime tokie nėra: „...melas nustoja būti melu, kai visuose lygmenyse suvokiama, kad niekas nesitiki išgirsti teisybės" (Taylor, 1957, sk. 16).

Reikšmingiausia šiuolaikinė šio dalyko studija yra Sisselos Bok knyga *Melas: Moralinis pasirinkimas visuomeniniame ir asmeniniame gyvenime.* Knygoje autorė bendrais bruožais nusakė tris aplinkybes, kurios melagiams pasirodė esančios puikiausia dingstis tokiam jų elgesiui: krizinė situacija, kai didžiulės nelaimės galima išvengti tik apgavyste, visiškas melo nekenksmingumas ir banalumas, kad būtų absurdiška pykti ir bandyti išsiaiškinti, ar iš tiesų buvo meluojama, ir pareiga konkretiems asmenims saugoti jų paslaptis. Tačiau Bok sakė: „Kai šios trys besiplečiančios srovės susilieja į vieną ir susilieja su dar viena – noru prisidėti prie visuomenės gerovės – tada atsiranda ypač pavojingas darinys" (Bok, 1978, sk. 12).

Realiame gyvenime atsitinka taip, kad moralinės dilemos pareigūnams iškyla ne todėl, kad jie abejoja, ar reikėtų sakyti tiesą, bet todėl, kad konkrečiose situacijose jie turi priimti sprendimus dėl savo prieštaraujančių visuomenės interesų supratimo aspektų. Galima pateikti ir pateikiama gausybė pavyzdžių šią problemą nagrinėjančioje literatūroje (konkrečių pavyzdžių ir išsamių pastabų bei bibliografijos žr. Bok, 1978.). Tačiau visame pasaulyje pastaraisiais

metais nuskambėjęs pavyzdys yra tuometinio Britanijos valstybės tarnybos viršininko sero Roberto Armstrongo apklausa Australijos Naujojo Pietų Velso aukščiausiajame teisme, kai Britanijos vyriausybė bandė sustabdyti Peterio Wrighto knygos *Šnipų gaudytojas* leidimą. Atsakydamas į klausimus, Armstrongas paaiškino, kad, nors tiesos sakymas jo vertybių sąraše buvo gana aukštai ir jis nenorėtų sakyti neteisybės, jis buvo pasiruošęs duoti paaiškinimus, kurie klaidino ir kuriuose, nors ir nemeluodamas, jis gana ekonomiškai seikėjo tiesą (Hall, 1987, p. 88–91).

Svarstant teisybės sakymo valstybės tarnyboje problemą, paaiškėja, kad dažnai gali susiklostyti tokios aplinkybės, kai žmonės turi priimti sprendimus, susijusius su apsisprendimu, kas, susikirtus konkuruojantiems reikalavimams, iš tikrųjų būtų geriau visuomenei. Pareigūnams tenka pripažinti, kad tiesa yra ne tik asmeniniame gyvenime, bet ir valstybės tarnyboje būtina vertybė; ji yra normalus civilizuotos šiuolaikiškos visuomenės atributas, ir biurokratai privalo atsižvelgti į savo valdomų žmonių vertybes (Rohr, 1989, p. 4). Tačiau, kaip dėl daugelio priežasčių tai bebūtų priimtina, tiesos sakymas, kaip ir kiti visuomenės vertybes liečiantys dalykai, nėra absoliutus principas, kurio reikėtų laikytis neatsižvelgiant į jokias aplinkybes. Ir paskutinė mintis apie melą valstybės tarnyboje, o gal, tiksliau sakant, atsisakymas jį toliau aptarinėti, yra paimta iš Bok knygos. Anot jos, kad kai kada melas, dažniausiai nepiktybiškas, „baltas" melas ir tas, kurio griebiamasi kraštutiniais atvejais ir kuris yra greitai perprantamas, „gali būti labiau *atleistinas* negu kitoks, tačiau iš tikrųjų *pateisinama* apgaulinga veikla demokratinėje visuomenėje yra ta, kurią galima viešai aptarinėti ir iš anksto su ja sutikti" (Bok, 1978, p. 12).

Vienas galimų tiesos sakymą valstybės tarnyboje varžančių veiksnių yra tas, kad kai kurie darbo aspektai yra neišvengiamai susiję su vėlgi neišvengiamai slaptais dalykais. Šis teisėtas slaptumas valstybės tarnyboje gali tapti viena iš administracinės praktikos savybių, kuri yra pareigūnams iškylančių moralinių dilemų priežastis. Kai kurie valstybės tarnybos darbo aspektai turi būti slapti, nes kitaip tam tikrų operacijų sėkmei iškiltų pavojus. Tai ypač akivaizdu visokiose – nacionalinėse, tarptautinėse, šalies ar asmeninėse – derybose. Slap-

ti turi būti ir tie valstybės tarnybos darbo aspektai, kurie liečia asmeninius ar privačius žmonių reikalus, nes būtina paisyti jų privataus gyvenimo teisių. Be to, vienas iš didžiausią pasitenkinimą teikiančių, daug pastangų reikalaujančių ir sunkiausių aukščiausiojo rango pareigūnų darbo aspektų – viešosios politikos nustatymas – gali būti sėkmingas tik tada, kai išlaikomas konfidencialumas: joks politikos formuotojas nemėgsta, kad kas nors atskleistų jo preliminarias, nepakankamai kruopščiai apsvarstytas mintis, nes jų atskleidimas ne laiku kartais gali pakenkti vertingiems ir reikšmingiems ketinimams.

Moralės požiūriu skirtumai tarp melo ir slaptumo, kaip Bok rašė savo knygoje *Paslaptys* (1982), yra tie, kad, jei *melas iš pirmo žvilgsnio* gali būti peiktinas, slaptumas gali toks ir nebūti. Slaptumui išlaikyti yra pakankamai daug svarių priežasčių, o čia pateikti pavyzdžiai yra ne daugiau kaip pačių akivaizdžiausių dalykų iliustracijos. O dėl čia vykstančios diskusijos, labai svarbu pasakyti, kad valstybės pareigūnai dažnai turi priimti sprendimus dėl slaptų dalykų. Pirmiausia kažkas, nustatydamas visuotinio taikymo kriterijus, turi nuspręsti, kas yra laikytina slaptais dalykais, po to tuos kriterijus taikyti atskiriems atvejams ar aplinkybėms. Kažkas turi nuspręsti, kaip ir kiek laiko slapti dalykai turėtų būti kontroliuojami. Tačiau labai sunku efektyviai ir produktyviai nustatyti ir įgyvendinti viešąją politiką, jei toje veikloje dalyvaujantys pareigūnai neturi visos reikiamos informacijos, todėl kažkas turi užtikrinti, kad tam tikrose srityse politikos formuotojai būtų pakankamai gerai informuoti. Tuo pačiu metu yra pavojus, kad, jei piliečiai neturi galimybės paveikti įvykių raidą ar apsiginti, gali būti pažeistos piliečių teisės ir jų interesai.

Tai reiškia, kad valstybės tarnybos etikos problemos gali kokybiškai ir kiekybiškai skirtis nuo kitų profesijų etiško elgesio problemų. Kitų profesijų klientai ar vartotojai dažnai gali nuspręsti, kad jie verčiau pasitrauks iš sprendimų priėmimo sferos. Piliečiai negali taip lengvai pasitraukti, nors visa tai gali paveikti tokius jų asmeninio gyvenimo aspektus, kurie yra patys svarbiausi jų gyvenimo kokybei. Būtent ši valstybės tarnybos perspektyva daro darbą joje tokiu prasmingu ir nemažo intelekto reikalaujančiu užsiėmimu. Tačiau vėlgi ta pati perspektyva, kurioje slypi didelis malonumo dirbti šį darbą

potencialas, yra lydima ir nemažų pavojų. Visos visuomenės ir atskirų piliečių labui labai svarbu, kad pareigūnai būtų išmokomi suvokti savo darbo pasekmes, galėtų jautriai ir atsakingai bei paisydami piliečių teisių vykdyti savo pareigas ir neapvilti lūkesčių, kad visuomenės vertybės yra palaikomos ir netgi toliau vystomos.

Paprastai manoma, kad demokratinėje visuomenėje viskas turi būti daroma kuo atviriau. Kaip kažkada rašė Woodrowas Wilsonas: „Visi žino, kad korupcija klesti ten, kur viskas įslaptinta ir vengiama viešumos, ir mes visiškai palaikome nuomonę, kad slaptumas reiškia nepadorumą" (Wilson, 1913). Tačiau net tada, kai viešumas laikomas geru dalyku, realiame gyvenime jį pasiekti nelengva, ir tie sunkumai yra daugelio etikos problemų valstybės tarnyboje priežastis. Demokratinė visuomenė negali būti sveika, jei yra polinkis pernelyg įslaptinti valdžioje vykstančius procesus, nes demokratija priklauso nuo to, ar veiksmingai vyksta abipusis bendradarbiavimas tarp valdžios ir jos valdomų žmonių. Yra daug argumentų maksimaliam atvirumui paremti ir daug publikacijų, kuriose jie puikiai suformuluoti (pvz., Chapman ir Hunt, 1987; Michael, 1982; Robertson, 1982; Wilson, 1984). Tačiau juose propaguojamas teiginys, kad atvirumo laipsnis, jo pobūdis ir tai, kiek jis praktikuojamas ir palaikomas, priklauso nuo konkrečiose visuomenėse išpažįstamų vertybių sistemų. Tai atsispindi ne tik konstitucinėje sandaroje, įskaitant ir antrines taisykles bei nusistovėjusią tvarką, bet ir žmonių požiūriuose. Ypač pabrėžtina tai, kad demokratijos tvirtumui gali iškilti daug didesnė, nei paprastai manoma, grėsmė, jei biurokratai yra pernelyg linkę įslaptinti tuos dalykus, kurie galėtų būti vieši, ir pernelyg akcentuoja savo teises į informaciją, tarsi ji priklausytų tik jiems vieniems. Ir tik tuo atveju, kai visos demokratinės sistemos dalys harmoningai dera viena prie kitos, demokratija, kaip valdymo forma, gali patenkinti įvairiausius atskirų piliečių poreikius.

Konstitucinė perspektyva

Visuomenės vertybės paprastai atspindi jos valdymo sistemą. Valdymo sistemos esmė atspindi jos konstituciją – t. y. valdymą regu-

liuojančių taisyklių visumą arba sistemą, be kurios atskiros detalės neturėtų nei formos, nei prasmės (Wheare, 1951).

Tačiau konstitucijos susideda iš daug daugiau dalykų, nei tai atrodo eiliniams piliečiams. Daugelis šalių surašė konstitucijos vardu žinomą, jo surašymo ar pataisymo metu išpažintas visuomenės vertybes atspindintį dokumentą ir valdymui skirtose nuostatose išreikšti tos visuomenės lūkesčiai. Tačiau net tokį rašytinį dokumentą turinčiose šalyse yra ir kitų konstitucijas plačiausia to žodžio prasme papildančių dokumentų. Tai šaltiniai, kurie „rašytinių“ konstitucijų neturinčiose šalyse yra vieninteliai jų valdymo sistemų šaltiniai. Jie apima teisinius precedentus arba precedentų teisę, įstatymus, įskaitant antrinius kodeksus ir taisykles, papročius ir konvencijas, nuorodose į autoritetingus darbus randamus teiginius. Rašytinio konstitucija vadinamo dokumento neturinčioje Jungtinėje Karalystėje šie šaltiniai yra daug reikšmingesni negu bet kurioje kitoje šalyje ir Britanijos konstitucinėje sistemoje yra daug svarbesni negu kitose sistemose. Tačiau svarbu pasakyti, kad visas konstitucijas galima rasti daugelyje šaltinių (nors reliatyvi šaltinių svarba atskirose šalyse skiriasi) ir, nors vienas konstitucijas pakeisti yra lengviau nei kitas, jos retsykiais yra keičiamos ir atspindi to meto visuomenės vertybes.

Jungtinėje Karalystėje visa tai puikiai iliustruoja Edwardo Bridgeso karjera. Kai jis tapo Valstybės tarnybos viršininku, jis jau buvo pripažintas Britanijos konstitucijos autoritetas. Būdamas Valstybės tarnybos viršininku, jis ne tik vaidino svarbų vaidmenį užtikrinant, kad tarnyboje būtų gerbiamos konstitucinės elgesio normos, bet ir turėjo įtakos konstitucijos vystymuisi užtikrindamas, kad, pavyzdžiui, puikią jo paties valstybės tarnautojų politinės veiklos sampratą ir aiškinimą sustiprintų reikšmingi konstituciniai dokumentai (tokie kaip Politinės valstybės tarnautojų veiklos komiteto ataskaita). Bridgesas taip pat patarė ministrams pirmininkams dėl ministrų kabineto dydžio ir kabineto komitetų bei pakomitečių organizavimo ir jų sudėties. Jis beveik kasdien tvarkė konstitucinės reikšmės reikalus ir, net nebūdamas tokių darbų pradininku, jis užsibrėžė griežtai įvertinti konstitucinius ir praktinius apribojimus visko, kas leistina, derindamas tai su unikaliai šiam darbui tinkančia per dau-

gelį metų įgyta patirtimi. Kartais jo, kaip konstitucijos eksperto, įtaka buvo tokia stipri, jog jis galėjo net pasikviesti ministrus ir pasakyti apie jų netinkamą elgesį. Todėl galime kalbėti apie jo reikšmingą indėlį į valstybės tarnybos darbą ir ypač per vyriausybės mechanizmo struktūrą, tačiau visa tai jis darė tokiu būdu, kuris padėjo išlaikyti visiško neutralumo ir bešališkumo įvaizdį. Tam reikėjo puikios asmeninės valstybės tarnybos etikos sampratos ir nepriekaištingos konstitucinės struktūros, kurioje vyksta viešasis Britanijos valdymas, išmanymo (Chapman, 1988).

Netgi žemiškesniuose negu nuolatiniai vyriausybės padalinių vadovai postuose esantys pareigūnai šiame kontekste gali vaidinti reikšmingą vaidmenį. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose „gatvės lygio biurokratai“ nuolat priima įprastus sprendimus, kurie iš esmės yra konstitucinės reikšmės sprendimai. Ragindamas demonstrantus išsiskirstyti, policininkas turi labai konkrečiai interpretuoti pirmosios pataisos garantiją „dėl žmonių teisės į taikius susibūrimus, kad įteiktų vyriausybei peticiją dėl žalos atitaisymo“. Klientą jos/jo gerovės labui perkeliantis socialinis darbuotojas arba nepaklusnų paauglį laikinai iš mokyklos pašalinantis privačios mokyklos direktorius atima iš asmens „nuosavybę“ ir pagal penktosios ir keturioliktosios pataisų nuostatas gali tai daryti tik pagal „tinkamą teisinį procesą“ (Rohr, 1989).

Žvelgiant iš bendresnio valstybės tarnybos etikos taško, konstitucijos yra svarbios dėl trijų priežasčių. Pirma, jos nustato taisykles, pagal kurias dirba administratoriai, įskaitant ir tas vertybes ir apribojimus, kurie yra svarbūs jų kasdienio sprendimų priėmimo elementai. Antra, jos skelbia tai, ko tikimasi iš pareigūnų, taigi piliečiai taip pat žino, kaip turėtų dirbti vykdomoji ar administracinė vyriausybės dalis. Šis viešumas ir žinojimas yra svarbios valdymo stiliaus šiuolaikinėse demokratinėse visuomenėse dalys. Trečia, valstybės pareigūnai, kurie daugiausia žino apie konkrečios vyriausybės veiklą, patys kuria ir aiškina konstituciją. Greičiausiai jie tai daro patardami ministrams, svarstantiems pasiūlymus dėl įstatymų pakeitimo ir taip pat siūlo pakeitimus, kuriuos turi apsvarstyti ministrai ir įstatymų leidėjai. Būtent pareigūnai geriau nei kas nors kitas žino, kokioje politinės sistemos vietoje „batas yra per ankštas“. To-

dėl bet kuriuo laikotarpiu konstitucijos yra svarbios dėl daugiau nei vienos priežasties.

Reikia pasakyti, kad visos konstitucijos keičiasi. Pavyzdžiui, tradicionalistai manė, kad anonimiškas apskundimas Britanijos vyriausybėje yra nepriimtinas, tačiau pastaruoju metu atsirado įrodymų, kad vietinės valdžios lygmenyje jis priimtinas. 1986 m. Widdicombe'o ataskaitoje *Vietinės valdžios verslo reikalų tvarkymas* buvo pasiūlyta, kad vietinės – vykdomosios – valdžios vadovas turėtų patarti tarybos nariams dėl bet kokio pobūdžio veiksmų (ar jų nesiėmimo), kurie galėtų būti neteisėti (Widdicombe, 1986, 6.155 straipsnio dalis). Visai neseniai buvo žengtas kitas žingsnis Vietos valdžios ir būsto įstatyme 1989 m., kuriame yra numatomas „stebėsenos pareigūnas, turintis paruošti ataskaitą apie bet kokį veiksmą ar sprendimą, galintį prieštarauti kokiam nors įstatymui arba įstatymo viršenybe grindžiamai valdžiai... arba procesinėms taisyklėms; ... arba [kuris gali baigtis] netinkamu administracinių pareigų vykdymu ar neteisybe“, kaip sakoma vietos valdžios įstatymuose, pagal kurių nuostatas buvo sukurtos Vietinio administravimo komisijos (Vietos valdžios įstatymas, 1974 ir Vietos valdžios (Škotija) įstatymas, 1975). Tokios stebėsenos pareigūno pareigybės su plačiais įgaliojimais įvedimas vargu ar būtų buvęs priimtinas prieš keletą metų, tačiau dabar įstatyme yra nuostatos, sudarančios nelabai svarbų, publikos dėmesio beveik nenusipelniusį Britanijos konstitucijos aspektą.

Kalbant apie valstybės tarnybos etikos konstitucines perspektyvas, būtų galima aptarti daug temų, tačiau dabar trumpai pakalbėsime tik apie tris. Šios temos sietinos su elgesio kodeksais, viešuoju administravimu kaip valdžios institucija ir politine aplinka bei jos sąveika su konstitucija.

O dėl elgesio kodeksų, vienas svarbiausių Britanijos valstybės tarnybos dokumentų yra Valstybės tarnybos darbo užmokesčio ir darbo sąlygų kodeksas. 1990 m. pradžioje jis buvo Bendruomenių rūmų Iždo ir valstybės tarnybos komiteto tyrimo objektu dėl tuo metu jame daromų pakeitimų (Iždo ir valstybės tarnybos komitetas, 1990). Kodeksas yra gana didelės apimties visus darbo valstybės tarnyboje aspektus, įskaitant darbo valandas, pensijų teises, drausmi-

nes procedūras ir kt. apimantis vadovas. Kadangi Britanijos valstybės tarnautojai nesudaro jokių įprastų darbo sutarčių (jų, kaip Jos Didenybės tarnų, visus svarbius tarnybos sąlygų aspektus liečia ne įstatymai, o specialūs vyriausybės įgaliojimai), anot Pirmos kategorijos tarnautojų asociacijos parodymų komiteto, šis kodeksas paprastai yra laikomas „artimiausiu darbo sutarčiai dalyku, kurį turi valstybės tarnautojas" – požiūris, su kuriuo sutiko Valstybės tarnybos viršininkas. Priežastis, dėl kurios Specialusis parlamento komitetas jį svarstė 1990 m., buvo ta, kad kodeksas buvo taip pataisytas, jog jį būtų galima suderinti su naujų įstatymų nuostatomis ir ypač su 1989 m. priimto Valstybinių paslapčių įstatymo reikalavimais.

Šiuo atveju mus ypač domina du naujojo kodekso aspektai. Vienas jų yra naujojo kodekso 9904 straipsnio dalyje numatyta valstybės tarnautojo lojalumo Jos Didenybės valdžiai priedermė. Šioje straipsnio dalyje teigiama, kad „valstybės tarnautojų prievolė yra išlaikyti konfidencialumą ir lojalumą Jos Didenybės valdžiai". Kadangi pagal konstituciją Jos Didenybės valdžia veikia pagal ministrų patarimus, kurie yra atskaitingi už savo ministerijas parlamente, ši prievolė praktiškai tenka tuo metu valdžioje esančiai vyriausybei." Aptarinėjant šią straipsnio dalį, Valstybės tarnybos viršininkas seras Robinas Butleris pasakė komitetui, kad Jos Didenybės valdžios interesai ir tuo metu valdžioje esančios vyriausybės interesai yra tapatūs; praktiškai tai reiškė, jog nė vienas valstybės tarnautojas neturi atskirų įsipareigojimų parlamentui. Komiteto ataskaitoje nedviprasmiškai teigiama, kad žodis „praktiškai" liečia visas aplinkybes, besiribojančias su „nesutarimu tarp Jos Didenybės valdžios ir tuo metu valdžioje esančios vyriausybės", atsiradusiu dėl to, kad „dėl kažkokių priežasčių „nesuveikė" konstitucija. Šie svarbūs kelis tūkstančius straipsnio dalių turinčiame vadove pateikti teiginiai liudija apie didelę plačiajai Jungtinės Karalystės visuomenei beveik nežinomo kodekso konstitucinę svarbą. Be to, jo implikacijos turi „toli siekiančių" pasekmių viešojo administravimo praktikai ir ypač valstybės tarnybos etikai. Būtent šios antrojo pataisyto kodekso aspekto pasekmės yra svarbios dabartinei diskusijai.

Visuomet daug diskutuota apie konstitucines pasekmes valstybės tarnautojams tuose reikaluose, dėl kurių iškyla nesutarimų su

savo sąžine problemos. Vienas toks pavyzdys yra 1980 m. parengtas vadovas į Specialųjį parlamento komitetą turintiems atvykti pareigūnams. Šis vadovas žinomas kaip Osmotherly taisyklės, kadangi jis buvo įtrauktas į tuo metu už Valstybės tarnybos ministerijos vyriausybės mechanizmo padalinį atsakingo sekretoriaus pavaduotojo pono Edwardo Osmotherly parengtą memorandumą. Peterio Hennessy'o žodžiais (Hennessy, 1989, p. 362), amžinam Osmotherly nusivylimui, su jo vardu siejamas memorandumas vėliau tapo prieštaringu dokumentu Britanijos konstitucijos istorijoje. Osmotherly taisyklės kartu su tokiais dokumentais, kaip Armstrongo memorandumas apie ministrų pareigas ir atsakomybę, buvo sudarytos kaip vadovas pareigūnams, kuriems gali iškilti abejonių dėl savo pareigų tam tikrose sudėtingose situacijose. Naujajame Darbo užmokesčio ir valstybės tarnybos sąlygų kodekse, atkreipiant dėmesį į Osmotherly taisykles ir Armstrongo memorandumą, yra pateikiamos visiškai tokios pat nuostatos, kad nebesutardami su savo sąžine valstybės tarnautojai turi kreiptis tiesiai į formalios hierarchijos viršūnę – asmeniškai į Valstybės tarnybos viršininką. Iš tiesų Valstybės tarnybos viršininkas pasakė komisijai: „Aš manyčiau, kad valstybės tarnautojai... turi teisę kreiptis į mane, jei j i e [štai taip] negalėtų savo skyriuje išspręsti teisėtumo ar padorumo problemų." Tačiau realiame gyvenime nuo to laiko, kai buvo nustatyta nauja procedūra, dar neteko girdėti, kad „nesutarimų su savo sąžine" atvejai būtų nukreipiami į Valstybės tarnybos viršininko kabinetą.

Taigi kodeksai gali būti svarbūs dėl daugybės priežasčių, ir jų svarba gali skirtis priklausomai nuo vienokios ar kitokios valdymo sistemos. Kartais juos kaip vadovą savo nariams parengia profsąjungos; kartais jie gali būti naudingi eiliniams piliečiams, kurie, perskaitę kodeksą, gali sužinoti, ko galima tikėtis susidūrus su valstybės tarnautojais. Aptariamos problemos kontekste dar svarbiau tai, jog kai kada tokie darbiniai vadovai kaip Darbo užmokesčio ir darbo sąlygų kodeksas, net oficialiai būdami slapti, įgyja konstitucinę svarbą.

Žvelgiant iš ne visada daug dėmesio pelnančios perspektyvos, tai rodo Rohro vadinto viešojo administravimo, kaip valdymo institu-

cijos, reikšmę bei konstitucinės teisės viešojo administravimo mokymo prasme svarbą. Šiame kontekste „viešasis valdymas sujungia tai, ką konstitucinis principas atskiria“ (Rohr, 1986, x p.). Išties, tai prasmė, pagal kurią viešasis administravimas nėra tik statiškas institucinis kontekstas, kuriame susilieja vertybės ir formalios valdymo taisyklės; tai yra ta terpė, kurioje galime pamatyti realią valdymo dinamiką. Be to, realiame gyvenime valstybės tarnybos valdymas turi vykti ne tik pagal taisykles ir konstitucinę vertę turinčiuose dokumentuose užkoduotas procedūras, bet ir pagal aukščiausius profesinės patirties standartus. Tie aukšti standartai taip pat vaidina svarbų vaidmenį valstybės tarnybos etikoje. Kaip sakė Glennas Stahlis, „pakantumas nekompetentingumui pats savaime yra viena klastingiausių korupcijos formų“ (Stahl, 1983). Kai valdant nebesilaikoma aukščiausių standartų, etikos problemos iškyla ne tik todėl, kad kokybės korupcija sąlygoja atsirasti kitas korupcijos formas, bet ir todėl, kad žvelgiant iš profesinių standartų nuosmukio taško, pati kokybės korupcija kelia moralinį susirūpinimą.

Profesinių standartų nuosmukis dažnai kelia susirūpinimą ir piliečiams, kurie savaip supranta, kokios kokybės paslaugas jie norėtų gauti. Tada piliečiams darosi sunkiau realistiškai vertinti kitus valdymo institucijų aspektus. Pavyzdžiui, kartais piliečiams sunku suprasti, koks atskirų valdymo institucijų ryšys, ir tai ypač pasakytina apie šalį, kurioje nėra svarbiausio, rašytine konstitucija vadinamo, dokumento. Rašytinės konstitucijos gali būti svarbiausias nuorodų ir analizės objektas, tačiau tokio dokumento neturinčiose valdymo sistemose žmonėms daug sunkiau suprasti, kaip veikia ar turėtų veikti visa valdymo sistema. Šį sunkumą padidina (kaip Britanijoje) ir tai, kad šalies švietimo sistemoje nėra tinkamai apsvarstytos ar adekvačios nuostatos apie valdymo sistemos mokymą ir apie piliečių teises bei pareigas. Problema darosi dar sudėtingesnė, jei valdymo sistemą suprasti padedantys svarbiausi dokumentai yra įslaptinami ir net labai jais besidomintiems piliečiams juos gauti gana sunku.

Svarbių konstitucinių dokumentų konfidencialumas leidžia daryti prielaidą, kad tai yra dalykai, apie kuriuos piliečiams žinoti nebūtina. Gal ir nesuklysime pasakę, jog asmenų socializacija iki jiems

patenkant į valstybės tarnybą leidžia jiems susikurti vertybių sistemą, apimančią ir įsitikinimus dėl visuomenėje priimtinais laikomų etikos standartų (Kernaghan, 1983), tačiau, kai daugybė suaugusių ir pakankamai išsilavinusių žmonių nieko neišmano apie valdymo sistemos veiklą, galima daryti išvadą apie labai neapibrėžtą ir pernelyg nerūpestingą požiūrį į kai kurias, paprastai su liberalios demokratijos visuomene siejamas vertybes. Demokratija, kuriai mažai rūpi jos piliečių supratimas ir / arba domėjimasis jos veikla, kuri nesuteikia savo piliečiams tinkamų galimybių suprasti jos valdymo sistemos pagrindus ir kuri skatina tik nedidelę mažumą būti aktyviems daugiau nei keliuose būtiniausiuose demokratijos įsipareigojimuose, matyt, neketina siekti valstybės tarnybos etikos aukštumų. Tačiau nederėtų manyti, kad šie komentarai skirti tik vadinamąją nerašytinę konstituciją turinčiai Britanijos valdymo sistemai. Panašūs dalykai būdingi ir rašytines konstitucijas turinčioms šalims, kuriose konstituciniai elementai už pagrindinio rašytinio dokumento ribų nėra pakankamai vertinami kaip konstitucinės reikšmės sudedamosios dalys.

Valstybės personalo valdymo kokybė

Nors pareigūnų požiūrį į savo darbą reglamentuoja konstitucinės reikšmės dalykai, realiame gyvenime kasdienis personalo valdymas taip pat vaidina nemažą vaidmenį; ir visai įmanoma, kad pakeičiant valstybės personalo valdymo sistemas, būtų galima gana nesunkiai išspręsti daugelį pareigūnams iškylančių etikos problemų. Pirmiausia tai pasakytina apie [slaptus] apskundimus. Šia tema buvęs nuolatinis vidaus reikalų ministerijos sekretorius seras Brianas Cubbonas pareiškė labai įdomią mintį. Vienas jo asmeninės veiklos bruožų buvo tas, kad jo ministerijoje pareigūnai *niekada* neturėtų slapta atskleisti jokios informacijos. Jis taip pat manė, kad užuot pasitikėjus etikos kodeksuose pareigūnams nustatytomis taisyklėmis, kurios gali būti sustabarėjusios ir nelanksčios, būtina įsitikinti gero valdymo ir mokymo teikiamais privalumais. Tačiau problemos atsiranda tada, kai darbuotojų valdymas ir mokymas

valstybiniame sektoriuje yra prastesnis, negu to norėtų jame dirbantys žmonės.

Žinoma, yra pakankamai daug suprantamų ir priimtinų priežasčių, kodėl valstybės personalo valdymo sistemoje pasiekiama mažiau, negu tas siekiamo tobulumo standartas. Pavyzdžiui, finansinių suvaržymų laikotarpiais trumpalaikių ekonomikos tikslų galima lengviausiai pasiekti sumažinant mokymui skirtus biudžetus. Jei labai reikia sumažinti išlaidas, tai galima padaryti labai greitai taupant personalo gerovės ir konsultavimo sąskaita. Kai įvedamos tokios taupymo priemonės, dėl jų galima labai apgailestauti, tačiau jos vis vien įvedamos, nes to reikalauja išrinktieji atstovai arba taip dažnai reaguojama į spaudimą, kurį vyriausybė gali menkai arba išvis negali kontroliuoti.

Nepaisant [slaptus] skundus draudžiančių taisyklių šalyse, kurių valdymo sistemos numato ministerijų atsakomybę ir apsaugos priemonių, leidžiančių su sąžinės krizėmis susidūrusiems pareigūnams jas išspręsti kreipiantis į aukštesnio rango pareigūnus, retsykiais jų vis dėlto pasitaiko. Gerokai rimtesni negu nesėkmės sistemoje, per ilgesnį laiką galintys nutikti dalykai, apie kuriuos dažniausiai nesužinoma, yra tokios sąžinės krizės, kurios išaukštinamos arba išsprendžiamos be [slaptų] skundų. Kartais tokie atvejai atskleidžiami, bet dažniausiai nepatraukia didelio visuomenės dėmesio, nes žmonės paprasčiausiai palieka valstybės sektoriaus tarnybą. Tačiau taip išspręsti problemą – ne pati geriausia išeitis nei pareigūnui, kurio sąžinė ir toliau lieka nerami, nei valstybės tarnybai, kuri būtų tik praturtėjusi, jei joje savo darbą būtų tęsęs jautrus ir idealistiškas personalas.

Kartais nepakankamai atsižvelgiama į tai, kad apmąstydami savo veiksmus asmeninei sąžinės krizei išspręsti pareigūnai, gavę net ir nedidelę tinkamą pagalbą, galėtų gana lengvai nugalėti visus sunkumus ir toliau sėkmingai dirbti valstybės tarnyboje. Tokios problemos dažniausiai atsiranda dėl nesusipratimų ar nežinojimo ir, jei pareigūnui pavyktų jas aptarti su kokiu nors nepriklausomu nuo formalios pareigybių hierarchijos asmeniu, jis galbūt į viską pažvelgtų kitaip ir išspręstų savo problemą. Kartais šios krizės gali ištikti ir tuomet, kai pareigūnas pernelyg sureikšmina kokią nors smulkmeną, tad protingas patarimas taip pat padėtų išspręsti šią problemą. Be to, su savo sąžine nebesutariantiems asmenims gali

tekti sudaryti savotišką dvasinės pusiausvyros balansą ir pažiūrėti, ar jo planuojami veiksmai nesukels daug rimtesnių pasekmių negu pati iškilusi problema. Jautrūs, tarnybinio pavaldumo nesiejamų žmonių patarimai gali padėti atkreipti dėmesį į nepastebėtus veiksnius, kurie gali būti labai svarbūs su tikrai rimta asmenine sąžinės krize susidūrusiam asmeniui. Ir būtent šiame kontekste nelabai sudėtingoms, dažnai iškylančioms ir antraščių nevertoms problemoms spręsti Jungtinėje Karalystėje buvo pasiūlyta sukurti savotišką nepriklausomo patarėjo ar ombudsmeno pareigybę.

Šis pasiūlymas buvo atmestas ne taupumo sumetimais, bet todėl, kad nebuvo priimtas pats tokios paslaugos pasiūlymas. Britanijos valstybės tarnybos viršininkas pasakė Bendruomenių rūmų Iždo ir valstybės tarnybos komitetui, kad nepriklausoma apeliacijų institucija yra nereikalinga ir nepraktiška. Jis teigė, kad „nepriklausomo asmens ar institucijos svarba... būtų labai kenksminga santykiams tarp ministrų ir valstybės tarnautojų". Anot jo, nėra įrodymų, jog dabartinė sistema, kurioje sąžinės krizės atvejais pareigūnai konsultuojasi su savo viršininkais, neveiksminga. Jis pareiškė komitetui, kad jam dar (1990 03 12) neteko išklausyti nė vieno tokio skundo, ir jis mano, kad tai daryti nebuvo jokio didelio reikalo ir tokio valstybės tarnautojų nepasitenkinimo, kad jie norėtų su juo kalbėti apie iškilusias problemas: „Šie dalykai lengvai sutvarkomi ir žemesniosiose mūsų sistemos grandyse. Jei būtų buvę tokių neišsakytų poreikių, jūs arba aš tikriausiai būtume apie juos išgirdę" (Iždo ir valstybės tarnybos komitetas,1990, Q. 96, 109).

Tokie teiginiai galėtų reikšti, kad valstybės tarnyba dar iki galo neįvertino šios problemos svarbos. Juk problema yra ne vien savo sąžinės krizei išspręsti taisykles pažeidę ar ketinantys tai padaryti žmonės. Reikalas daug platesnis ir sudėtingesnis, nes reikia padėti paprastai taisyklių besilaikantiems, bet kartais idealistais tampantiems pareigūnams, kad jie galėtų ir toliau puikiai atlikti savo pareigas ir neprarasti tikėjimo administracine sistema, kurioje jie dirba. Kaip ir kiti dalykai, kurie kitur perduodami ombudsmenui. Jei asmuo mano, kad jam iškilo problema, reiškia – ta problema yra, nors jai išspręsti pakaktų suteikti informaciją, paaiškinti arba pašalinti nesusipratimo priežastis.

Įrodymai, apie kuriuos byloja plačiai spaudoje nuskambėjusios bylos, verčia manyti, kad esamos valstybės personalo valdymo nuostatos nėra pakankamai subtilios arba tinkamos reaguoti ankstyvose stadijose, kai pareigūnai pajunta pirmuosius sąžinės krizės požymius. Pavyzdžiui, Clive'as Pontingas paprašė, kad jį perkeltų į kitą darbą, tačiau jo prašymas nebuvo patenkintas, ir jis, beje, ne vienintelis perkėlimo į kitas pareigas prašęs pareigūnas, kuriam buvo atsakyta. Taip sureikšminti gerą valdymo praktiką galima galbūt tik tada, kai valstybės tarnybos personalo sistemos yra tokios geros, kad pajėgia susidoroti su tokiomis problemomis.

Pagal tai, kaip spauda pateikia sąžinės krizių atvejus, susidaro įspūdis, jog nepaisoma lojalumo priedermės. Tai gali būti ištikimybės savo asmeninėms normoms, visuomenės interesų suvokimo, viršininkams ir klientams ar piliečiams jausmai. Būtų netoliaregiška ir paviršutiniška galvoti, kad tai paprasčiausiai ideologinės motyvacijos ar noro „prastumti" atskiro asmens ar grupės interesus padiktuotas elgesys. Dažnai, kai mokymo programos apkarpomos arba beatodairiškai ir be išimčių „nutaikomos" į konkrečius įgūdžius ar kiekybinius elementus, susijusius su metodika, kurios tikslas yra pasiekti apčiuopiamų geresnės veiklos rezultatų, tai daroma apkarpant kursus, kuriuose dėmesys sutelktas į mažiau apčiuopiamus elementus: jautrumo vystymą ir pareigūnų akiračio plėtimą, leidžiantį naujai pažvelgti į savo darbą. Todėl gerokai prablaivėji skaitydamas apie paskutinius Aprilo Hejka-Ekinso atliktų tyrimų rezultatus, rodančius, kad etikos kursų Jungtinių Valstijų viešojo administravimo mokyklose (t. y. kursų, vystančių sugebėjimus priimti moralius sprendimus) 1976 m. buvo daugiau negu 1980, 1985 ir 1986 m. (Hejka-Ekins, 1988). Tačiau šie rezultatai visiškai atitinka padidėjusį verslo įmonių ir verslo vadybos stilių akcentą, būdingą Reagano Jungtinėse Valstijose ir Thatcher Jungtinėje Karalystėje vadovaujamoms vyriausybėms.

Valstybės tarnautojų etika

Asmeninės valstybės tarnautojų vertybės yra pats svarbiausias valstybės tarnybos etikos elementas. O jų šaltiniai patys įvairiausi: šei-

mos biografijos faktai ir ankstyva pareigūnų socializacija, išsilavinimas, karjeros pasirinkimas ir atranka priimant į darbą, mokymas ir socializacija priėmus į darbą, nuolat besikeičiančios visuomenės vertybės, politinė aplinka, kai kurių vertybių ir kitų faktorių įkūnijimas konstitucijoje, kodeksuose ir taisyklėse bei nacionalinės (o kartais ir tarptautinės) teisės reikalavimai. Be to, laikui bėgant visi šie veiksniai keičiasi – net griežtose konstitucijose yra lanksčių elementų, taip pat keičiasi ir įstatymai.

Antras svarbiausias valstybės tarnybos etikos elementas yra darbuotojų pareigos politinėse sistemose. Politinės skirtingų šalių sistemos gerokai skiriasi net tada, kai konstitucijos ar šalys yra aukščiausių demokratijos idealų sergėtojos. Kai kuriose demokratinėse valstybėse ministrai yra atskaitingi parlamentams, o kitose atsirado visai kitokia tvarka; todėl skirtingose sistemose pareigūnų atsakomybė, teisės ir pareigos taip pat skiriasi. Tačiau, kokia bebūtų šalis ir jos politinė sistema, valstybės tarnybos pagrindas yra konstitucija – vartojant šį terminą pačia plačiausia ir išsamiausia prasme nerašytiniams bei rašytiniams elementams net ir ten, kur yra rašytinė konstitucija, nurodyti. Rašytinės konstitucijos tvarkingos, išbaigtos ir autoritetingos, tačiau etikos problemų jos vienos neišsprendžia. Valstybės tarnyboje iškylančios sąžinės krizės ir įvairiausios etikos dilemos visai natūralus reiškinys. Sėkmingai dirbantiems valstybės tarnautojams jos tik retsykiais gali būti varginančios, bet tai nereiškia, jog jų nėra arba jos nealina kitų.

Trečias svarbus valstybės tarnybos elementas yra visuomenės lūkesčiai. Šis aspektas turbūt yra pats amorfiškiausias. Socialinės vertybės ir lūkesčiai gali būti nepastovūs; iš tiesų būtent nuo šio nepastovumo žmones saugo konstitucijos ir įstatymai, nes priešingu atveju talentingi oratoriai ir įžvalgūs politiniai ekstremistai gali sukelti grėsmę svarbiausiems jų lūkesčiams – gerai gyventi. Tačiau visuomenės lūkesčiai ir bendros vertybės gali daryti didelę įtaką elgesiui ir jį nukreipti tokia linkme, kuri puikiai pastebima Britanijos klasių sistemoje ir kitokiuose George'o Mikeso taip įžvalgiai apibūdintuose elgesio modeliuose (žr. Shils, 1956; Mikes, 1946).

Tačiau, jei demokratijai egzistuoti yra normalios sąlygos, šie viešojo administravimo bruožai, kurių formavimasis daug sudėtinges-

nis negu primityvi nuomonė, jog administratoriai tik vykdo įstatymų leidėjų paruoštus ar patvirtintus įstatymus, turi būti laikomi kažkuo daugiau negu privačia pareigūnų ir / arba ministrų sfera. Jie turi būti laikomi visuomenės švietimo viešos diskusijos dalykais, auklėjančiais visuomenę. Galbūt šiuolaikinės demokratijos sveikumą galima išmatuoti viešais debatais apie svarbias realaus viešojo administravimo smulkmenas, o iki debatų – jos švietimo galimybėmis, užtikrinančiomis, kad piliečiai gerai išmanytų savo valdymo sistemą, žinotų, kaip ji veikia ir kokių turi problemų.

Šio šimtmečio pradžioje įdomiai apie tai kalbėjo Arthuras Bentley, tačiau į jo ir kitų mintis nebuvo atkreiptas pakankamas dėmesys. Bentley pabrėžė, kad valdymo pradmenų negalima rasti teisinėse knygose, nes jose nurodomas tik metodas, kuriuo vadovaujasi arba teigia vadovaująsi kai kurie valdymo veikloje dalyvaujantys asmenys. Jų negalima rasti vadovėliuose slypinčiuose įstatymuose, išskyrus tuos atvejus, kai tai reiškia realią žmonių veiklą – ir tuo atveju įstatymai yra reikšmingas, tačiau jokiu būdu jos išsamiai neapibrėžiantis valdymo pradmenų aspektas. Jų negalima rasti nusistovėjusios konstitucinės tvarkos procesuose nei juos supančiuose ginčuose ir diskusijose. Yra užuominų ir vilčių, tačiau tai tik mažos valdymo pradmenų dalelės. Jų negalima rasti rašiniuose (esė), oficialiose kalbose, atsišaukimuose, aštriose kaltinamosiose kalbose apie tironiją ar demokratiją. Viskas, kas tokiu būdu atsirado pasaulyje, negali mums padėti kuo nors daugiau, nei parodyti, kur galima rasti valdymo pradmenų. Jų negalima rasti „žmonių būduose“, jų konkrečiuose „jausmuose“ ar „mintyse“ arba jų „širdyse“ ar „protuose“. Visa tai tik hipotezės ar svajonės. Kiek teisybės ar kitokios svarbos jose bebūtų, jos be jokių abejonių nėra „valdymo pradmenys“, jie yra tiktai grynai teoriniai.

Būtent todėl viešasis administravimas pačia bendriausia prasme yra toks svarbus kaip veikla ir kaip tyrinėjimų objektas. Faktiškai jis yra tai, ką Bentley manė esant didele valdymo pradmenų dalimi. Gali būti svarbūs ir visi kiti elementai, tačiau viešasis administravimas yra šios gyvybiškai svarbios veiklos sferos šerdis. Be to, toje veiklos sferoje pareigūnams retsykiais iškyla etikos problemų. Jos neturėtų pernelyg neraminti, nes tai natūralus dalykas. Nemąstan-

tys, žmogiškumą praradę pareigūnai tokių problemų neturėtų, tačiau tokie pareigūnai netiktų šiuolaikiškoms liberalioms visuomenėms. Apsimesti, kad valstybės tarnyboje nėra ir neturėtų būti etikos problemų, būtų trumparegiška ir nenaudinga. Mėginti jas pašalinti ar neleisti joms išvis atsirasti būtų nesveika.

Galų gale valstybės tarnybos etika yra labai svarbus dalykas. Šiandieniniame pasaulyje didelė mūsų gyvenimo dalis priklauso nuo valdžios struktūrų. Kadangi šiandien valdžia yra tokia didelė ir tokia sudėtinga ir jai tenka tvarkyti ne tik svarbiausius poreikius ir apsaugos reikalus, valstybės tarnautojų profesionalumas tampa dar svarbesnis negu praeityje. Todėl labai svarbios yra ir individualios valstybės tarnautojų savybės. Valstybės tarnautojais reikia pasitikėti, kad jie galėtų protingai vykdyti sprendimus ir tam darbui juos reikia labai kruopščiai atrinkti. Būtent svarbiausioje veikloje, kuri apima veiksmų laisvę ir politikos formavimą, išryškėja valstybės tarnybos etikos standartai. Tačiau būtent piliečiams tenka didžiausia atsakomybė, kad jie per savo vyriausybes užtikrintų, jog visos valdžios struktūros ir procedūros geriausiai atitiktų jų tikslus, kad jos gerai dirbtų, būtų nuolat tikrinamos ir įvertinamos, pozityviai remtų valstybės tarnautojus, kai jie dirba teikiantį pasitenkinimą ir nemažai reikalaujantį, bet kartu ir labai atsakingą darbą.

Padėka

Norėčiau padėkoti Virdžinijos politechnikos instituto ir Valstybinio universiteto dėstytojui Johnui Rohrui už pastabas pirmajam šio skyriaus variantui.

Literatūra

Armstrong, Sir Robert (1985 and 1987), note by the Head of the Home Civil Service, *The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers*, London: Cabinet Office.

Chapman, Richard A. (1988), *Ethics in the British Civil Service*, London: Routledge.

Chapman, Richard A. (1991), „New arrangements for recruitment to the British Civil Service: Cause for concern", Editorial in *Public Policy and Administration*, 6,3 December, pp 1–4.

Dale, H. E. (1941), *The Higher Civil Service in Great Britain*, London: OUP.

FDA (1968), „Memorandum of evidence submitted to the Fulton Committee in the Civil Service", in *The Civil Service, Vol. 5, No. 1: Proposals and observations* (Proceedings of the Fulton Committee).

FDA (1970), *Report of the Sub-Committee on Professional Standards in the Public Service*, Filed at A00082 in the FDA" system.

FDA (1986), *Code of Ethics: A resolution passed by the 1986 Annual Delegate Conference*, FDA.

Feather, Victor (1969), *The Essence of Trade Unionism*, London: The Bodley Head.

Flanders, A. (1970), *Management and the Unions: The theory and reform of industrial relations*, London: Faber&Faber.

Hyman, R. (1971), *Marxism and the Sociology of Trade Unionism*, London: Pluto Press.

O'Toole, Barry J. (1989), *Private Gain and Public Service: The Association of First Division Civil Servants*, London: Routledge.

O'Toole, Barry J. (1990), „T. H. Green and the ethics of senior officials in British Central Government", *Public Administration*, 68, 3, pp. 337–52.

Webb, Sydney and Webb, Beatrice (1902), *The History of Trade Unionism*, London: Longman, Green.

William, John (1991), „Agencies: a challenge to the Unions", *FDA News*, September, FDA.

Versta iš: **Richard A. Chapman: *Ethics in Public Service***, in Richard A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1993). pp. 155–171.

Valdžios struktūrų etika: apklausa

James S. Bowman

Kaip patys valstybės pareigūnai žiūri į valdžios etiką? Straipsnyje „Valdžios struktūrų etika: apklausa" autorius Jamesas S. Bowmanas, duoda konkrečių atsakymų į šį klausimą. Jo apžvalgoje pateikiami vyraujantys valstybės pareigūnų požiūriai ir nuomonės apie visuomenės ir valdžios institucijų etiką. Autorius taip pat apžvelgia elgesio kodekso, etikos dėstymo ir vadovavimo mechanizmus, kuriais galima pasinaudoti, kai vyriausybę ištinka etikos krizė.

Bowmanas nustatė, jog daugelis valdžios struktūrose dirbančių žmonių sutinka su teiginiu, kad „visuomenė kenčia nuo „moralinio sąstingio"; beveik 75 proc. apklausoje dalyvavusių respondentų mano, jog nusikalstamumo klausimas atitraukia dėmesį nuo subtilesnės ir svarbesnės problemos, kaip spręsti etikos dilemas darbo vietoje; truputį daugiau kaip pusė teigia viršininkus patiriant spaudimą eiti į kompromisą su savo morale, o 60 proc. abejoja, kad „išrinktų bei paskirtų pareigūnų etikos normos yra tokios pat aukštos kaip karjeros valstybės tarnautojų".

Bowmanas tvirtina, kad jo surinkti duomenys yra aiškus mandatas žinomai šalies profesinei valstybės pareigūnų institucijai – Amerikos viešojo administravimo asociacijai (American Society for Public Administration – ASPA) įtraukti etiką į savo darbo planą ir padėti valstybės pareigūnams valdyti šią sunkiai valdomą sritį.

Devintajame XX amžiaus dešimtmetyje, laikotarpiu, kuriam būdinga privatizacija, materializmas bei teisuoliškumas, Volstryte

(*Wall Street*) išplito sukčiavimas, Būsto ir urbanistikos departamente – grobstymas, Teisingumo departamente – spekuliacija įtaka, gynybos sferoje – spekuliacija tarp rangovų, prezidento rinkimų kampanijoje – neskoninga taktika, Kongrese – atsistatydinimas, o Baltuosiuose rūmuose – panieka konstitucijai. Dviveidiškumas ir veidmainystė pagrindinėse visuomeninėse institucijose iš vidaus graužia Amerikos dvasią, troškimą prisidėti prie sandraugos pasišventimu, užuojauta ir sąžine. Šiuo laikotarpiu ne tik įvyko patys gėdingiausi įvykiai šalies istorijoje, bet ir pradėta domėtis etika. Tai, kad daugelis veiklos sferų valstybės ir privačiame sektoriuose dabar laikoma nemoraliomis, rodo, kad po Votergeito piliečiai ėmė reikalauti aukštesnių normų.

Valdžios struktūros vaidina svarbų vaidmenį ugdant abipusio įsipareigojimo ir pagarbos visuomenėje jausmus. Ir nors vadybininkų samprata apie viešąjį gėrį labai svarbi, atlikta mažai studijų, kuriose būtų nagrinėjamas jų požiūris į šiuolaikines etikos problemas valstybės tarnyboje. Tokia šiame darbe nagrinėjama samprata yra neabejotinai svarbi, nes etiška valstybės tarnyba reiškia jos veiksmus, tai yra jos pastangas atsakyti į klausimą: „Ką reikia daryti?“. Taigi straipsnio autorius stengiasi išnagrinėti, kas apskritai kelia valstybės administracijos dirbančiųjų susirūpinimą etikos požiūriu, kodėl jiems rūpi visuomenė ir valdžios struktūros, o ypač institucijų darbo bei elgesio normos.

Mokslinis tyrimas

Atliekant tyrimą, 1989 m. pavasarį 750 atsitiktinės atrankos būdu parinktiems valstybės administracijos pareigūnams, Amerikos viešojo administravimo asociacijos (ASPA) nariams, buvo išsiųstas klausimynas (kurį sudarė teiginiai sutinku–nesutinku, taip pat punktai, kuriuose iš kelių pateiktų atsakymų pasirenkamas vienas, bei atsakymai, kuriuos reikia pabaigti patiems); tinkamus atsakymus atsiuntė 59 proc. apklaustųjų. Tyrime dalyvavę asmenys yra tipiški asociacijos nariai, baltaodžiai, vyriškos lyties, išsilavinę, turintys patirties valstybės tarnyboje, atstovaujantys viduriniajai arba

aukštesniajai valdymo grandžiai, gaunantys santykinai dideles pajamas, pagal politinius įsitikinimus – nuo nuosaikiųjų iki liberalų ir bent šešerius metus yra buvę ASPA nariai.

Tyrimo tikslas buvo išsiaiškinti tris dalykus: etikos suvokimą visuomenėje ir valdžioje; doros esmę valstybės institucijose bei bendrą organizacinį požiūrį į moralės normas.

Etika visuomenėje

Keliais klausimais buvo siekiama nustatyti, kaip respondentai suvokia šalies gyventojų susirūpinimą etikos klausimais. Gauti duomenys rodo, jog dauguma respondentų netiki, kad dabartinis susižavėjimas idėja yra laikinas. Beveik 70 proc. mano, kad domėjimasis etika „atrodo, nuolat auga". Tačiau trūksta aiškios vieningos nuomonės, ar tokio padidėjusio dėmesio prigimtis tik retorika, ar ne. Taigi nors dauguma (48 proc.) nesutinka, kad „etika kaip oras: visi apie ją kalba, bet niekas nieko nedaro", tik maža dalis (39 proc.) sutinka, kad taip yra, o dar 12 proc. neturi tikslios nuomonės.

Daugiau kaip 60 proc. valstybės administracijos darbuotojų sutinka, kad „po dešimtmečio skandalų Volstryte, religinėse organizacijose, Pentagone ir Baltuosiuose rūmuose visuomenė kenčia nuo „moralinio sąstingio". Iš tikrųjų net trys ketvirtosios respondentų tiki, „kad aiškaus nusikalstamumo atvejai vyriausybėje atitraukia dėmesį nuo subtilesnių, tikrai etinių dilemų". Be to, tyrimo dalyviai pastebi didėjantį domėjimąsi etika, bet nėra įsitikinę, kad tai duos teigiamų rezultatų – galbūt todėl, kad visuomenei trūksta energijos susidoroti su išplitusiomis šios problemos apraiškomis.

Kitas teiginys leidžia palyginti gautus rezultatus su pramone. Beveik 90 proc. nesutinka su teiginiu, kad „moralė Amerikos vyriausybėje žemesnė už moralę versle". Aišku, kad šiems žmonėms privati įmonė nėra gero elgesio visuomenės gyvenime pavyzdys, ypač kai turi verslo reikalų su vyriausybe. Dauguma dalyvavusiųjų apklausoje nenustebo, kad 1988 m. dėl rangovinių gynybos sutarčių buvo

apkaltintų korupcija. Daugiau kaip 90 proc. respondentų, pasirodo, pritaria žurnalisto Hayneso Johnsono pastebėjimui, jog „laukti, kad įvyktų" – tai juk skandalas. Tai, kad bendrovėse elgesys toli gražu ne puikus, nereiškia, kad valstybės tarnautojai mano, jog valdžios struktūros yra to blogio įkvėpimo šaltinis. Daugiau kaip trys ketvirtadaliai atmeta mintį, jog „Reagano administracija daug padarė, kad užtikrintų etikos standartus".

Trumpai tariant, nors šie valstybės pareigūnai gal ir mano, jog valdžios elgesys devintajame dešimtmetyje nebuvo pavyzdinis, jie abejoja, kad jos moralė žemesnė už moralę versle. Kad ir kokia savanaudiška gali būti tokia nuomonė, ASPA nariai pripažįsta dvigubą normą, vieną pramonei ir kitą, daug aukštesnę (ir labiau viešai matomą), valdžios struktūroms. Tokią nuomonę gerai iliustruoja šis komentaras: „Valstybės tarnyba *privalo* būti laikoma visiškai nepriekaištinga, nepakanka sekti kasdien stebimais pavyzdžiais privačiame sektoriuje" (išryškinta originale; miesto valdžios atstovas iš Pleins Steito). Iš gautų duomenų matyti, jog liko mažai pagrindo tradiciniam amerikietiškajam optimizmui, sunku pasitikėti valdžia, egzistuoti laisvajai įmonei ir gerbti įstatymą. Ar iš tikrųjų visoje šalyje paviešinti skandalai yra tik dar giliau prasismelkiančių problemų, kasdien pasitaikančių vadovų elgesyje, požymiai?

Dora institucijose

Norėdami pamėginti rasti atsakymą į šį klausimą, šiame skirsnyje stengsimės išsiaiškinti moralinę elgseną valstybės institucijose. Respondentai turėjo atsakyti, ką jie mano apie šį teiginį: „Visi žmonės, o ypač vadovai, darbe susiduria su etikos dilemomis". Etikos klausimai valstybės institucijų darbe aiškiai patenka į „svarbių klausimų ratą".

Įdomu tai, kad dauguma respondentų (67 proc.) yra tos nuomonės, jog susirūpinimas etikos klausimais institucijose gali suteikti daugiau valdžios. Panašus vadovų procentas nesutinka su teiginiu, jog „susirūpinimo šiais klausimais išraiška... skatina cinizmą, veid-

mainiškumą, paranoją ir/arba juoką". Beveik 60 proc. kvestionuoja nuostatą, kad etika „yra bereikšmė, nes institucijų kultūra skatina Machiavelli'o valdžios, išlikimo ir beprincipiškumo filosofiją". Vadinasi, profesionalus valstybės tarnautojas yra profesionalas ne tik dėl savo patirties, bet ir dėl to, kad laikosi aukštų moralės normų.

Trumpai tariant, nepaisant įrodymų, jog egzistuoja ir etikos paralyžius visuomenėje, ir moralės problemos valstybės institucijose, daug jose dirbančių vadovaujantį darbą žmonių nevengia kelti šių klausimų darbe. Tačiau tuo pat metu vos daugiau kaip pusė apklaustųjų pripažįsta, jog viršininkams tenka eiti į kompromisą su savo asmeninėmis etikos normomis. Pasirodo, spaudimas eina iš aukščiausiųjų institucijos vadovų. 60 proc. abejoja, kad „etikos išrinktų bei paskirtų pareigūnų ir karjeros valstybės tarnautojų normos yra vienodai aukštos", o beveik 75 proc. nesutinka su požiūriu, kad aukštesniojo lygio „vadovai laikosi tvirtesnių etikos normų negu aš".

Iš tikrųjų daugelis respondentų apibūdina karjeros ir ne karjeros santykius kaip svarbiausią etikos klausimą, kurį tenka spręsti valstybės tarnybai mūsų dienomis. Raštu komentuodami klausimyną respondentai politikus vaizduoja kaip išnaudotojus, oportunistus, savanaudiškus, mažai tepaisančius visuomenės karjeristus:

> „Daugelio išrinktų pareigūnų nesugebėjimas atskirti, kas yra etiška, o kas ne, ...stumia valstybės tarnautojus į kasdienes dilemas ir meta šešėlį ant visų." (Vest Kousto miesto vadovo pavaduotojas);
> „...[P]avyzdį turėtų rodyti aukštesniojo lygio vadovai. Deja, mano organizacijoje tai pats neetiškiausias lygis" (išryškinta originale; jaunas profesionalus vietos valdžios tarnautojas taip pat iš JAV šiaurės rytų).

Galima daryti išvadą, kad akivaizdu, jog praktiškai dirbantys tokį darbą žmonės susiduria su dilemomis, viena vertus, etika gali sustiprinti organizacijos kultūrą, o kita vertus, valstybės personalo bendruomenėje egzistuoja konfliktas tarp išrinktų/paskirtų pareigūnų ir karjeros pareigūnų. Koks institucijų vaidmuo kuriant palankią aplinką dorai? Norint į tai atsakyti, toliau nagrinėjami trys klausimai: organizacijų politika, profesinis kodeksas ir institucijų veikla sprendžiant etikos klausimus.

Moralės normos organizacijų elgsenoje

Organizacijų politika

Pagrindiniai etinės elgsenos veiksniai yra ne tik paties asmens vertybės, bet ir tokią pat padėtį užimančių bei pavaldžių jam žmonių ir žmonių, kuriems jis pavaldus, vertybės. Taigi netenka stebėtis, kad daugiau kaip trys ketvirtadaliai vadovaujančius postus užimančių žmonių sutinka, jog „nors kiekvienas asmuo pats atsakingas už savo elgesį, organizacijos apibrėžia ir kontroliuoja situacijas, kuriose priimami sprendimai." Nors amerikietiškasis individualizmas pabrėžia asmens sąžinę, faktiškai organizacijos yra pagrindinės visuomeninės kontrolės institucijos. Žinoma, būtų gerai, kad būtų koks nors institucinis profesinės elgsenos pagrindas, kadangi daugybė valdžios sprendimų turi būti viršesni už asmenines preferencijas.

Kad būtų galima susilaukti konkretesnių atsakymų, pirmiausia tyrime dalyvaujančių respondentų buvo paprašyta pasidalyti bendrais įspūdžiais apie institucijos požiūrį į etiką. Beveik viena ketvirtoji respondentų mano, jog institucijų požiūris į etiką yra reakcingas, neigiamas, primityvus, kaip „siauras takutis", o tai sustiprina ir taip paplitusį įtarimą, kad ten užsiimama blogais darbeliais, ir sutelkia dėmesį į tuos blogus darbelius. Pasak respondentų, teigiama strategija, plati kaip „plentas", skatinanti etišką elgesį ir greičiau sulaikanti nuo problemų, negu jas randanti, būdinga mažiau kaip 7 proc. organizacijų.

Beveik dvi trečiosios dalyvavusių apklausoje asmenų tiki, jog dauguma institucijų apskritai neturi nuoseklaus požiūrio. Vietos valdžios atstovas iš vakarinės JAV dalies nurodo priežastį, dėl kurios taip yra – jie „suvokia neetišką elgesį kaip blogį, kuris egzistuos ir kurio logiškai neįmanoma išrauti". Ir štai rezultatas, pasak vieno valstijos prie Atlanto vandenyno pareigūno: „Organizacijos žiauriai skiriasi viena nuo kitos, net laikotarpiai organizacijose labai skirtingi". Jeigu pagrindinė vadovų funkcija yra organizacijoje sukurti tokią atmosferą, kad dirbantieji galvotų apie etiką, įkvėpti juos, kad

siektų aukštų tikslų, ir vadovauti tokiai sistemai, tai šios pareigos jie tinkamai nevykdo.

Išaiškėjo, kad daugumoje įstaigų paprastai nėra sutartos, nusistovėjusios normos ar tvarkos, pagal kurią būtų galima padėti priimant sprendimus. Todėl daugelyje institucijų arba ignoruojama strategija, arba atsakomybė permetama kitam, arba paprasčiausiai nėra strategijos, pagal kurią būtų sprendžiami etikos klausimai. Vadybininkas iš Virdžinijos valstijos rašo: „Dauguma biurų, kuriuose dirbau, stengiasi nekreipti dėmesio į etikos klausimus, juos atmeta arba pakiša po kilimėliu, kad nebadytų akių." Trumpai tariant, buvo nustatyta, kad vargu ar nenuosekli, dažnai pasyvi ir reakcinga filosofija gali padėti daugelio departamentų darbuotojams, norintiems atsakingai spręsti etikos dilemas, vargu ar tokia filosofija gali juos ugdyti ar būti jiems naudinga.

Organizacijų amžiuje vadovavimo priemonių pobūdis dažniausiai institucinis. Nors ir keistoka, tačiau ankstesnių studijų rezultatai parodė, jog beveik visi verslo ir valdžios institucijų vadovai mano, kad elgesio kodeksas yra vienintelis ir vertingiausias būdas skatinti etiką galbūt todėl, kad elgesio kodeksas laikomas svarbiu profesionalumo rodikliu. Mažiau kaip 3 proc. respondentų patenkinti tuo, kad „darbo organizacijose nėra reikalo turėti etikos kodeksą".

Nors praktiškai visi respondentai įsitikinę, kad toks dalykas būtinas, jie beveik netiki jo veiksmingumu. Apklaustųjų nuomonės nesutapo, ar institucijų, turinčių etikos kodeksą, veiklos rezultatai kitokie negu jo neturinčių. 40 proc. tiki, kad jie skiriasi, 40 proc. nėra tuo įsitikinę, o 20 proc. mano, kad jie nesiskiria. Nuomonės skirtingos dėl to, kad daugelyje įstaigų beveik nesistengiama laikytis etikos taisyklių. Todėl maždaug tiek pat respondentų sutinka ir nesutinka su tuo, jog „daugelyje institucijų nuolat stengiamasi įgyvendinti etikos kodeksą".

Kadangi kodeksai egzistuoja, gauti duomenys rodo, kad jų buvimas dar nereiškia pavyzdinio, moralaus elgesio. Ar gali profesinės asociacijos, o ypač labai plačios, apimančios daugelį sferų, skatinti efektyviai įgyvendinti etikos normas?

Profesinis kodeksas: pavyzdys – Amerikos viešojo administravimo asociacija ASPA

Jeigu, kaip teigiama straipsnio pradžioje, valstybės valdymas demokratinėje visuomenėje turi būti moralus, atrodo, tokia organizacija kaip ASPA turėtų skatinti dėmesį valstybės tarnybos etikos pagrindams. 1984 m., praėjus keleriems diskusijų metams, ASPA šiek tiek nenoriai priėmė dvylikos punktų etikos kodeksą, kurio turi laikytis asociacijos nariai.

Kad tokia norma būtų veiksminga, ji turi atitikti bent du kriterijus: turi būti priimtina ir įgyvendinama; o tai reiškia, jog ne tik tie, kurie turi vadovautis kodeksu, privalo tikėti jo principais (arba bent sutikti su jais), bet pačioje organizacijoje privalo egzistuoti jo įgyvendinimo mechanizmas. Prieš įvertinant asociacijos kodeksą pagal šiuos kriterijus, būtina nustatyti respondentų sampratą. Jie turėjo atsakyti į klausimą: „Ar esate susipažinęs su ASPA etikos kodeksu?“ Iš atsakiusių teigiamai (57 proc. visų dalyvavusių apklausoje) 34 proc. teigė: „Girdėjau apie jį“, 56 proc. atsakė: „Esu bendrais bruožais su juo susipažinęs“ ir tik 10 proc. nurodė: „Esu gerai su juo susipažinęs“.

Tie apklausos dalyviai, kurie nurodė, jog yra susipažinę su ASPA kredo, turėjo atsakyti į klausimus apie kodekso priimtinumą bei įgyvendinamumą. Dauguma respondentų (70 proc.) tvirtino, kad „kodekse išdėstytos tinkamos normos“, kuriomis turi vadovautis vyriausybės pareigūnai. Priežastis, dėl kurios likusieji 26 proc. (kiti yra prieš) abejoja, yra ta, kad įvairioms darbo vietoms reikia labiau joms pritaikytos politikos. Viduriniosios grandies vadovas federalinėje vyriausybėje mano, kad „prieš vėją nepapūsi. Kad etikos normos tikrai veiktų, jos turi būti institucijos kultūros dalis“.

Žinoma, rimtas etikos priimtinumo išbandymas yra praktinis patikrinimas, ar kodekse pateikti idealai tikrai taikomi. Beveik 70 proc. atsakė, kad savo darbe jie arba dažnai, arba kartais naudojasi kodeksu ar jo principais. Tačiau atsakydami į klausimą: „Ar dažnai ASPA kodeksas ir/arba jo principai taikomi kasdien vadovaujant institucijai?“, beveik du trečdaliai nurodė, jog „retai“.

O dėl įgyvendinamumo, antrojo prasmingos normos kriterijaus, daugiau kaip 95 proc. sutiko, jog tam, kad kodeksas taptų svarus, į

jį pirmiausia turi rimtai žiūrėti aukščiausieji vadovai – to kol kas, atrodo, nėra. Įdomu tai, kad daugelis respondentų sutinka su siūlymu suteikti ASPA asociacijos įgaliojimus užtikrinti kodekso įgyvendinimą (31 proc. neturi nuomonės, 29 proc. pasisakė prieš). Susidaro įspūdis, jog dalis asociacijos narių nenori suteikti ASPA tokius įgaliojimus dėl to, kad jie gerai nesusipažinę su kodekso kredo ir su teisinėmis bendro pobūdžio profesinės draugijos galimybėmis taikyti sankcijas.

Tai rodo, jog šie praktikai yra šiek tiek susipažinę su ASPA kodeksu, bet daugiau kaip 40 proc. pripažino, kad su juo visiškai nesusipažinę. Iš teigusių, jog yra susipažinę su kodeksu (57 proc.), tik 10 proc. nurodė, kad gerai žino jo nuostatas, dauguma atsakė tik apskritai susipažinę su juo, o truputį daugiau kaip viena trečioji sakė „girdėję apie jį".

Kaip interpretuoti šiuos duomenis, priklauso nuo žmonių nuomonės apie ASPA kodeksą, ar reikia siekti to, kas ten įrašyta, ar jo tikslas – šviesti narius, ar jis reglamentuoja jų elgesį. Rezultatus galima vertinti kaip sėkmę, jeigu į kodekso teiginius žiūrėsime kaip į iniciatyvą kurti įvaizdį ir kaip į bendrą įkvepiančių idealų aprašymą. Kaip švietimui skirtas dokumentas, kuriuo siekiama aiškinti profesines normas, kodeksas gal yra ne toks veiksmingas. Jeigu daug asociacijos narių visai nesusipažinę su kodeksu (arba jų pažintis labai kukli), galima pagrįstai daryti prielaidą, kad aiškinamąsias kodekso teiginių nuorodas supranta dar mažiau jos narių. Todėl atrodo, jog kol kas dar per anksti kodeksui suteikti reglamento statusą su taisyklėmis bei įgyvendinimo mechanizmais, kurie, jiems vienbalsiai pritarus, suteiktų kodeksui pirmus du anksčiau aprašytus bruožus. Vis dėlto rezultatai, gauti iš atsakymų apie kodekso priimtinumą bei įgyvendinamumą, rodo, kad labai tikėtina, jog kada nors ateityje kodeksas galės virsti reglamentavimo įrankiu.

Kaip institucijos sprendžia etikos klausimus

Kadangi profesionalų vaidmuo kuriant viešąją politiką yra svarbus, jų asociacija galėtų būti veiksnys, skatinantis rengti tinkamesnius insti-

tucijų elgesio kodeksus. Kol kas šio vaidmens nesugeba atlikti nei įstatymų kūrėjai, nei profesionalus rengiančios mokyklos. Siekiant išsiaiškinti, kokia galėtų būti profesionalios asociacijos veikla šioje srityje, dalyvaujančiųjų apklausoje buvo paprašyta atsakyti, kokie būdai, jų manymu, galėtų geriausiai (blogiausiai) sustiprinti etiką jų atstovaujamose institucijose (į šį klausimą atsakė maždaug 50 proc. apklaustųjų). Atsakymuose išryškėjo trys pagrindinės temos.

Vadovavimas. Ir vadovų, ir valdymo teoretikų nuomone, vadovavimo niekas negali pakeisti. Šis vykdomosios funkcijos ypatumas, pasak organizacijos analitiko Chesterio Barnardo, yra tas, jog ši funkcija reikalauja ne tik laikytis sudėtingo moralės kodekso, bet ir kurti moralės kodeksą kitiems. Šio uždavinio svarbą paminėjo daugiau kaip pusė respondentų. ASPA nariai įsitikinę, jog standartai turi būti nustatomi organizacijos viršūnėje. Vietos valdžios atstovas iš Niū Inglando (New England) valstijos teigia, kad „etiškas elgesys priklauso nuo vyriausiojo pareigūno, kuris yra kaip modelis ir kuris negali toleruoti neetiško elgesio". Darbuotojai privalo žinoti, ko iš jų tikimasi, o vadovai privalo rodyti pavyzdį kasdieninėje savo veikloje kalbėdami apie visuomenės ir institucijos reikmes bei jų etinę prasmę.

Taigi geriausia – „tylioji diplomatija", tai yra „pasitikėti žmonėmis ir leisti jiems suprasti, kad tu jais pasitiki. [Nereikia] tiek daug kartų pritarti ir dar kartą tikrinti, kad atrodytų, jog visi gali elgtis neetiškai" (federalinės vyriausybės viduriniosios grandies vadovas). Šie trys vadovavimo stiliai – *laissez-faire*, autoritarinis ir retorinis – yra neproduktyvūs. Pirmasis požiūris reiškia etikos ignoravimą iki tol, kol jau per vėlu, o po to „darbuotojai paliekami savieigai" (Floridos vietos valdžios viduriniosios grandies vadovas). Autoritarinis stilius – leisti įsakymus, reikalauti paklusnumo, taikyti gąsdinimo taktiką – grindžiamas prielaida, kad žmonės „elgsis neetiškai ir vadovybės pareiga yra juos sučiupus nubausti" (Kalifornijos administracijos atstovas). Galiausiai daug vadovų pasmerkė hipokritiškumą, glūdintį retorinėje strategijoje, grindžiamoje banaliomis, nuvalkiotomis ir apibendrinančiomis frazėmis, kai organizacijos dorai tarnaujama tik žodžiu (prasmingos politikos nėra).

Mokymas. Vadovavimui savo pavyzdžiu sustiprinti daug apklaustųjų tarnautojų siūlo mokymo ir plėtros strategiją. Iš raštiškų komentarų galima susidaryti vaizdą, panašų į trijų dalių paveikslą. Pirmoji ir svarbiausia dalis skirta institucijos misijai apibrėžti ir įvardyti veiklą, reikalingą tai misijai įvykdyti. Yra administratorių, manančių, jog verta atlikti vertybių išaiškinimo pratimą ir sukurti pagrįstas bei tinkamas veiklos priemones. Kaip pavyzdys galėtų būti darbuotojų apklausa dėl etikos dilemų egzistavimo bei prigimties. Antroji, su pirmąja susijusi paveikslo dalis galėtų būti vadovų pastangos „įgyti darbuotojų palankumą įtraukiant juos į institucijos etikos kodekso kūrimą, numatant to kodekso tikslus ir įgyvendinimą" (aukštesniosios grandies vietos valdžios pareigūnas iš šiaurės rytų). Trečiąją, paskutinę, dalį aukščiausiosios grandies nepelno organizacijos vadovas iš JAV vidurio vakarų apibūdino taip: „Daryk pats, ką skelbi". Taigi, daugelio respondentų nuomone, idealų deklaravimas yra tik pradžia, nors, žinoma, tai svarbus atspirties taškas.

Kiti respondentai teigia, jog institucijos per dažnai leidžia taisykles ir nori, kad darbuotojai jų laikytųsi ir aklai jas taikytų. Vietoj taisyklių normas galima sutvirtinti nuolat mokant pagal sudarytą tvarkaraštį, kai mokymui vadovauja tiesioginiai vadovai, kuriems padeda iš šalies pakviesti ekspertai. Taip etika tampa ne išgraviruotų principų taikymu, o santykiais su kitais, tas pačias vertybes pripažįstančiais žmonėmis. Toks mokymas drąsina visos organizacijos vadovus nepriklausomai nuo jų rango ir funkcijos; kai aukščiausiojo flango viršininkas ar viduriniosios grandies vadovas nustato aiškias savo padalinio normas ir kaip veiksmingą modelį gali pasirinkti kažką apačioje ar viršuje.

Trumpai tariant, etika institucijose yra vadovų vadovavimas žodžiu ir elgesiu – būtina „kalbėti ir vesti", tačiau respondentai pripažįsta, kad jeigu bus vadovaujama nemokant ir nevystant, organizacijos gebėjimai gali sumenkti, nes iš darbuotojų atimama galia. Tikroji demokratija yra autentiškos pastangos elgtis taip, kad gerai elgtumeisi ne parodai ir dirbdamas stengtumeisi įgyvendinti ne tik visą savo norų sąrašą.

Administravimas. Taigi tikrasis kodeksas yra vienbalsiai priimtas dokumentas, turintis aiškias gaires, ir taikytinas visiems darbuotojams be išimties. Bet principų, nepagrįstų veiksmais padėti žmonėms nugalėti prieštaravimus, nepakanka. Todėl verslui kasdien labai svarbu, kaip apibrėžiamos ir fiksuojamos etikos problemos. Ne kiekviena dilema turi „teisingą" sprendimą, bet turėtų būti įmanoma susitarti dėl problemos sprendimo tvarkos. Nemažai respondentų mano, kad institucijos principus turėtų interpretuoti aktyviai veikianti taryba, galinti patarti, skatinti garbingą elgesį ir koreguoti abejotinus veiksmus. Tačiau čia išvardyti pavyzdžiai gali suteršti bet kokią institucijos programą – tai nenuoseklus taisyklių ir dvejopų standartų taikymas, triukšmadarių baudimas, slaptumas ir „žaidimo, kai katė gaudo pelę, taisyklės, pagal kurias sugaunamas nekaltasis, bet kurios yra bejėgės prieš neprincipinguosius" (federalinio lygio pareigūnas, techninis darbuotojas).

Taigi dauguma respondentų įsitikinę, jog vadovų elgesys turi būti susijęs ir su mokymo strategija, kurios kertinis akmuo yra etikos kodeksas, ir ja remtis. Nenuostabu, jog grupė valstybės tarnautojų profesionalų rūpinasi tuo, kad kanonams kasdieniniame institucijų gyvenime įgyvendinti būtų sukurtos sąžiningos procedūros. Tada veiklai atsivertų puikios perspektyvos ir galimybės; nustačius tinkamas procedūras, ir šiems valstybės tarnautojams, ir kitiems žmonėms, kuriuos remtų dorai besielgiantys kolegos, būtų lengviau dorai elgtis.

Išvada

Atlikus šį tyrimą, buvo gauti tokie valstybės valdymo etikos įrodymai. Respondentai nurodė, kad etika yra ne užgaida ir kad valdžios struktūrų pareiga – rodyti pavyzdį visuomenei. Jie manė, jog etika darbo vietoje gali suteikti jėgų, bet daugelio organizacijų vadovams trūksta nuoseklaus požiūrio, kad pasiektų šį tikslą. Tačiau tikima, kad tinkami elgesio kodeksai gali skatinti dorą institucijose.

Aišku, valstybės administracijos darbuotojai mano, jog kažkas privalo vadovauti, kai sprendžiami etiškumo ir neetiškumo klausimai. Šie respondentai tvirtai įsitikinę ir vienbalsiai teigia, kad šį

klausimą būtina spręsti kuriant atitinkamas programas. Čia aptartos iniciatyvos gali būti prasmingos, jeigu institucijose, dirbant etiškiems vadovams, bus taikomos tinkamos etikos normos. Tokioje profsąjungoje kaip ASPA, vykdant šį ypač svarbų uždavinį, reikšmingą vaidmenį gali suvaidinti ir praktikai, ir teoretikai. Iš tikrųjų, visuomenei įžengiant į paskutinįjį amžiaus dešimtmetį, sunku numatyti prasmingesnę misiją.

Versta iš: **James S. Bowman:** ***Ethics in Government*.** A National Survey of Public Administrators, *Public Administration Review* (May/June, 1990), 345–353 p.; and in *Essentials of Government Ethics*. Edited and with Introductions by Peter Madsen, Ph. D. and Jay M. Shafrritz, Ph. D. (A Meridian Book, New York, 1992).

Ar galima politikos etika?

Dennis F. Thompson

Denniso F. Thompsono straipsnyje „Ar galima politikos etika" nagrinėjamas ginčytinas klausimas – nors moralumas egzistuoja asmeniniame gyvenime, bet organizacijos gyvenime jis neįmanomas. Stengdamasis įrodyti, jog politikos etika apskritai negalima, Thompsonas pateikia du pagrindinius argumentus: (1) „neutralumo etiką", reiškiančią, jog valstybės administracijos darbuotojai negali laisvai taikyti savo moralės principų, o privalo paklusti organizacijai, ir (2) struktūros etiką, reiškiančią, kad pačios organizacijos, o ne tie, kurie joms vadovauja, turi atsiskaityti už žmonių grupės veiksmus. Dažnai teigiama, kad jeigu nors vienas iš šių teiginių yra teisingas, politikos etikai vietos nelieka.

Toliau Thompsonas nurodo, kad ir neutralumo etika, ir struktūros etika turi trūkumų. Jo nuomone, valstybės valdymui reikia, kad asmenys, sutikdami dirbti valstybinį darbą, užgniaužtų savo moralinę autonomiją; kad valstybės tarnautojai gali ir turėtų atsiskaityti ir už tai, kas vyksta visoje organizacijoje, kurioje jie dirba, ir už tai, kas vyksta atskiroje jos vietoje. Taigi Thompsonui politikos etika yra ne galimybė, bet ir realybė, kuriai reikia didesnio pripažinimo.

Ar galima administracinė etika? Patys rimčiausi prieštaravimai dėl administracinės etikos egzistavimo atsiranda dėl dviejų įprastinių požiūrių į asmens vaidmenį organizacijoje – ką galima vadinti neutralumo etika ir kas yra struktūros etika. Jeigu tarsime, kad administracinė etika galima, abu šiuos požiūrius reikės atmesti.

Į administracinės etikos sampratą įeina moralės principų taikymas pareigūnų elgesiui institucijose.[1] Čia pirmiausia kalbame apie administracinę etiką (etiką valstybės institucijose) kaip apie politikos etikos rūšį, kai moraliniai principai taikomi politiniam gyvenimui apskritai. Plačiąja prasme moraliniai principai apibrėžia: (a) teises ir pareigas, kurias turėtų gerbti individai veikdami tokiais būdais, kurie gali rimtai atsiliepti kitų individų ar visuomenės gerovei; ir (b) sąlygas, kurias turėtų patenkinti kolektyvinė praktika bei politika, kai jos daro panašų poveikį individų ir visuomenės gerovei. Laikantis moralumo principų, būtina žvelgti iš nesuinteresuotumo perspektyvos. Užuot domėjusis, kaip veiksmas ar politika tarnauja konkretaus individo ar grupės interesams, moralė lyg klausia, ar veiksmas arba politika tarnauja visų interesams, ar ji būtų priimtina žmogui, nežinanačiam tokių dalykų kaip rasė, socialinė klasė ar tautybė. Morali nuomonė suponuoja žmogaus galimybę turėti nuomonę ir asmenį ar asmenų grupę, apie kuriuos žmogus turi tą nuomonę.

Paprasčiausias iššūkis administracinei etikai būtų visai paneigti etikos arba politikos etikos galimybę. Nors tokį iššūkį mesti verta, to neturėtų daryti politikos etikos gynėjai. Teoretikai (taip pat ir praktikai, kai jie apskritai mąsto apie etiką) buvo taip užsiėmę galvodami, kaip paprieštarauti etikos buvimo idėjai, kad užmiršo, jog galima paprieštarauti etikos buvimo administracijoje idėjai. Jie dar nepakankamai apsvarstė teiginį, jog apskritai moralė galima ir galima net politikoje, tačiau mes abejosime dėl jos galimybės organizacijose.

Norėdami konkrečiau išskirti argumentus prieš administracinę etiką, turėtume daryti prielaidą, kad moralinę nuomonę galima apginti ir kad moraliniai principai veikia ir moralinė nuomonė egzistuoja. Nepaisydami nesutarimų, kaip reiktų pateisinti moralės egzistavimą, bei nesutarimų dėl jos apimties ir turinio, mes vis dėlto turime tam tikrą požiūrį ir nuomonę, kuriais remiamės kritikuodami arba gindami valstybės veiksmus ir į politiką žvelgdami iš moralumo perspektyvos.[2]

Daug aiškesnį iššūkį administracinei etikai meta tie, kurie laikosi nuomonės, jog moralė puikiai dera asmeniniame gyvenime, bet

neigia jos galimybę organizacijos gyvenime. Iššūkio esmė ta, kad pati administravimo prigimtis trukdo reikštis moralinei nuomonei. Jame glūdi du pagrindiniai nesutikimo argumentai – pirmuoju abejojama dėl nuomonės subjekto (kas gali turėti nuomonę); antruoju abejojama dėl nuomonės objekto (apie ką yra nuomonė). Pirmasis argumentas teigia, jog administratoriai turi veikti neutraliai ta prasme, kad jie privalo laikytis organizacijos sprendimų ir politikos, o ne savo moralinių principų. Tai neutralumo etika. Antrasis argumentas teigia, kad organizacija (ir jos oficialūs pareigūnai), o ne administratoriai turi būti atsakingi už organizacijos sprendimus ir politiką. Tai struktūros etika. Abu vadinami etika, nes išreiškia tam tikras elgesio normas ir nuorodas. Bet nė vienas nėra nei etika, nei moralė, nes neigia vieną iš moralinės nuomonės prielaidų – arba asmuo turi nuomonę, arba yra nuomonė apie asmenį.

Neutralumo etika

Pagal visuotinai priimtiną administracinės etikos teoriją ir praktiką administratoriai turi vykdyti savo viršininkų įsakymus ir institucijos bei vyriausybės, kuriai jie tarnauja, politiką.[3] Šiuo požiūriu administracijos pareigūnai yra etiškai neutralūs ta prasme, kad jie nepasikliauja savo nepriklausoma moraline nuomone. Nesitikima, kad jie veiks vadovaudamiesi savo moraliniais principais, jie turi įgyvendinti bet kokius įsakymų ir politikos, už kurių įgyvendinimą pareigūnai atsakingi, principus. Jie tarnauja organizacijai tam, kad organizacija galėtų tarnauti visuomenei. Pareigūnai moraliai privalo taip tarnauti organizacijai, nes savanoriškai priėmė tokios tarnybos pasiūlymą joje dirbti: tai reiškia, davė sutikimą. Pareigūnai iš anksto žino, kokios bus jų tarnybinės pareigos, o joms (arba pareigūnų požiūriui) pasikeitus, jie gali išeiti iš darbo.

Neutralumo etika neneigia, kad formuodami politiką administracijos darbuotojai dažnai privalo remtis savo nuomone. Bet jie nuolat turėtų siekti išsiaiškinti, kokią politiką ketina arba ketintų vykdyti kiti žmonės (paprastai išrinktieji pareigūnai); o jeigu jiems duodami prieštaringi nurodymai, jie turi išsiaiškinti, kam pagal tei-

sės aktus ar konstituciją yra suteikta galia formuoti politiką. Kai pareigūnas elgiasi savo nuožiūra, bet vadovaujasi kita nuomone, jam niekada nepasitaiko progos pritaikyti kitų moralinių principų negu tie, kurie glūdi viršininkų, kuriems pavaldus pareigūnas, įsakymuose ir politikoje. Neutralumo etika vaizduoja idealų administracijos darbuotoją kaip visiškai patikimą organizacijos tikslų vykdymo įrankį, kuris, siekdamas šių tikslų, niekada neįterpia savo asmeninių vertybių. Taigi etika iškelia didžiulę organizacijos dorybę – sugebėjimą tarnauti socialiniams tikslams nepriklausomai nuo to, kokiems tikslams pirmumą teikia pats individas.

Vienas iš neutralumo etikos variantų palieka vietos individualiai moralinei nuomonei iki tol, kol sprendimas ar politika nėra „galutiniai". Pagal šį variantą, kol politika tik formuojama, pareigūnui leidžiama išdėstyti savo požiūrį, ginčytis su viršininkais ir prieštarauti pasiūlymams. Bet kai sprendimas ar politika yra galutiniai, visi pareigūnai išsirikiuoja į vieną gretą ir ištikimai vykdo patvirtintą politiką. Negana to, nesutarimai institucijoje būtini pagal jos procedūrines taisykles. Neutralumas suvyniojamas į paklusnumą, bet „atidėtas neutralumas" vis dėlto yra neutralumas ir pareigūnui belieka pasirinkti tarp „paklusnumo ir atsistatydinimo".[4]

Nesutikimą su neutralumo etika išreiškia šios trys kritinės pastabos. Pirma, kadangi tokia etika nepakankamai vertina pareigūnų įgaliojimus, ji jiems trukdo atsiskaityti piliečiams. Pareigūnų įgaliojimai siekia plačiau, nei įgyvendinti įstatymų leidėjų ar jų viršininkų ketinimus ne tik todėl, kad tikrųjų ketinimų net nerasi, bet ir todėl, kad dažnai pareigūnai gali ir privalo imtis iniciatyvos pasiūlyti politiką ir mobilizuoti paramą jai.[5] Neutralumo etika nenurodo, kaip priimami savarankiški moraliniai sprendimai daugeliu klausimų, o pareigūnams juos tenka priimti nuolat. Sustiprinama iliuzija, kad pareigūnai nesinaudoja savo nepriklausoma moraline nuomone, neutralumo etika atleidžia pareigūnus už organizacijos ribų nuo atskaitomybės už daugelio jų sprendimų pasekmes.

Antros kritinės pastabos esmė yra teiginys: jei jau turi valstybės tarnybą, reiškia, sutinki atlikti organizacijos apibrėžtas savo tarnybos pareigas. Nors gal lengviau išeiti iš valstybės tarnybos, negu atsisakyti pilietybės, daugeliui pareigūnų tai taip sunku, kad į nesugebėjimą

išeiti iš darbo negalima žiūrėti kaip į pritarimą viskam, ką daro organizacija. Daugeliui vyriausybinių institucijų dirbančiųjų jiems suteiktos garantijos (pavyzdžiui, pensijos ir darbo stažas) ir darbo įgūdžiai (dažnai nereikalingi privačiame sektoriuje) yra stiprus motyvas likti eiti savo pareigas. Jeigu būtų vieniši, daugelis galėtų paaukoti karjerą dėl principo, bet dėl šeimos jie negali atsisakyti savo pareigų. Aukštesniojo lygio pareigūnai paprastai turi privalumų, kurie jiems suteikia geresnes galimybes atsistatydinti. Jie gali grįžti į verslą (paprastai į pelningesnį) ar darbą pagal savo specialybę. Bet tai, kad jie gali išeiti iš valstybinio darbo, galbūt priklauso ir nuo jų lojalumo, nuo pastangų įrodyti, jog esi geras „komandos žaidėjas", kuriuo ir valstybinė, ir privati organizacija gali pasikliauti.

Be to, kolektyvinio sprendimų priėmimo dinamizmas neleidžia net doriems pareigūnams atsistatydinti iš principo. Nepageidaujamas daugelio sprendimų pobūdis išryškėja tik pabaigoje, kai susilieja visų darbo indėlis. Pareigūnui, kuris prisidėjo ankstyvame tokio sprendimo priėmimo etape (pavyzdžiui, kai reikia didinti pagalbą, apkarpyti biudžetą, išdėstyti įpareigojimus), bus sunku prieštarauti kitam žingsniui. Skirtumas tarp vieno ir kito žingsnio palyginti paprastas, aišku, jis negali būti atsistatydinimo iš principo priežastis. Be to, dažnai sprendimai ir politikos yra kompromisai, todėl bet kokį potencialų opozicionierių lengva įtikinti: kadangi jo oponentai negavo visko, ko siekė, jam vertėtų atsisakyti kelių savo principų. Dėl šių ir kitų priežasčių pareigūnas gali likti eiti savo pareigas, nors ir nesutinka su valdžios politika; todėl neatsistatydinimas nereiškia sutikimo.

Neutralumo etikos šalininkai gali toliau primygtinai teigti, kad pareigūnai, negalintys vykdyti savo tarnybinių pareigų, privalo atsistatydinti, kad ir kaip sunku jiems būtų. Bet kaip piliečiai turėtume paabejoti prieš paskelbdami šį principą pagrindiniu administracinės etikos principu. Jei toks požiūris būtų nuosekliai realizuojamas, greitai valstybės tarnyboje dirbtų tik tie, kurie niekada neturėjo jokios priežasties nesutikti su tuo, ką nutarė vyriausybė. Stiprių moralinių įsitikinimų vyrai ir moterys verčiau atsistatydintų, nei dirbtų toliau, o mes netektume paslaugų, kurias teikia galintys daugiausia prie visuomenės gyvenimo prisidėti žmonės.

Kadangi nenorime principingų žmonių išvaryti iš tarnybos, turėtume pripažinti, kad gali būti gerų moralinių priežasčių, dėl kurių pasiliekama tarnyboje, net jeigu žmogus nesitinka su vyriausybės politika. Tai pripažindami galime pereiti prie trečios kritinės pastabos, kuri supaprastina moralines valstybės tarnybos aplinkybes. Ji linkusi vaizduoti pareigūnus kaip žmones, vertinančius, kai jų moraliniai principai atitinka organizacijos politiką, paklūstančius, kai jų principai ir politika sutampa, ir atsistatydinančius, kai jie per daug skiriasi. Svarbu pabrėžti, jog žmogus, besilaikantis tokios nuomonės, atsistatydindamas išreiškia savo „etinę autonomiją", kurią Weisbandas ir Franckas apskritai vertingame kvietime atsistatydinti protesto vardan apibrėžia kaip „norą įvertinti savo principais pagrįstą sprendimą, net jeigu tai reikštų organizacijos, kolegų ar komandos taisyklių, vertybių ar sampratos laužymą".[6] Jie rašo: „Etinės autonomijos socialinė svarba glūdi ne tame, kas įrodinėjama, o įrodinėjimo veiksme." Neutralumo etika skatina taip ar panašiai vaizduoti pareigūną atskalūną, kuris atsistatydinimo metu organizacijai priešpastato savo principus. Taip etika lyg nekreipia dėmesio į tokius svarbius svarstymus, į kuriuos etiškas pareigūnas, kol dirba ir vykdo pareigas, privalėtų atsižvelgti.

Būdamas pareigūnu pirmiausia įsipareigojate savo kolegoms, institucijai ir apskritai valstybei. Priimdamas pasiūlymą dirbti ir vykdydamas kolektyvines užduotis institucijoje, leidžiate kitiems pasitikėti savo tolesniu bendradarbiavimu. Vildamiesi, kad ir toliau institucijoje turėsite savo vaidmenį, jūsų kolegos imasi projektų, rizikuoja, įsipareigoja. Jei atsistatydinsite, nepateisinsite jų lūkesčių ir iš tikrųjų sulaužysite įsipareigojimus savo kolegoms. Jums atsistatydinus, gali nutrūkti didelė institucijos veiklos dalis, o gal moraliai ji daug svarbesnė negu politika, dėl kurios norisi atsistatydinti. 1973 m. spalio mėnesį stengdamasis įtikinti teisingumo ministrą Elliotą Richardsoną, kad jis atleistų iš pareigų specialųjį prokurorą Archibaldą Coxą, prezidento padėjėjas Alexanderis Haigas pasinaudojo šiuo argumentu. Richardsonas teigė, kad geriau pats atsistatydinsiąs, negu atleisiąs Coxą. Haigas paprieštaravo teigdamas, jog šitokiu metu atsistatydinimas ar nepaklusnumas sugriautų prezidento pastangas, o tuomet buvo ypač sunkus etapas siekiant Arti-

mųjų Rytų taikos susitarimo.[7] Šis argumentas Richardsono neįtikino (jo įsipareigojimai Kongresui ir Coxui buvo per daug akivaizdūs, o ryšys tarp jo atsistatydinimo ir Artimųjų Rytų susitarimo per daug subtilus), bet argumento, kurį panaudojo Haigas, *formuluotė* buvo tvirtas pagrindas. Pareigūnas privalo apsvarstyti savo įsipareigojimus visiems bendradarbiams valdžios struktūrose ir savo norimo atsistatydinimo pasekmes. Visuomenei pareigūnai taip pat turi tik bendresnio pobūdžio įsipareigojimų. Jie neturi teisės paprasčiausiai nutarti, ar ramia sąžine gali toliau save sieti su institucija. Tokį sprendimą galima interpretuoti kaip paprasčiausią norą nesitepti rankų – tam tikra prasme jį galima pavadinti „moraliniu nuolaidžiavimu savo norams".[8]

Trečias būdas, kuriuo neutralumo etika iškraipo valstybės valdymo atstovo pareigas – tai jo veiksmų apribojimas paliekant klusnumą bei atsistatydinimą. Daugelį nepasitenkinimo formų galima palyginti su pasilikimu tarnyboje, kai nepasitenkinimo ribos siekia nuo tylaus protesto iki neteisėto trukdymo. Aišku, jog ekstremaliomis sąlygomis yra moraliai neteisingų nepasitenkinimo formų, bet neutralumo etika nepadeda išsiaiškinti, kurios formos ir kada yra neteisingos, nes iš anksto panaikina moraliai priimtino nepasitenkinimo organizacijos sprendimais, bent „galutiniais sprendimais", galimybę.

Tačiau iškyla problema, kaip, nepažeidžiant organizacijos gebėjimo pasiekti savo tikslus, pareigūnams galima suteikti teisę būti nepatenkintiems. Jeigu institucija siekia tikslų, nubrėžtų demokratinės visuomenės, asmeninis nepasitenkinimas institucijoje gali pažeisti demokratijos procesą. Pirmiausia turėtume primygtinai reikalauti, kad potencialūs oponentai gerai apgalvotų savo nesutikimo su aptariamąja politika pagrindą. Ar nepritarimas politikai moralinis ar tik politinis dalykas? Skirtumas slidus, kadangi beveik visi svarbūs politiniai sprendimai turi moralinę dimensiją. Bet gal galėtume sakyti, jog kuo aiškiau, atrodo, politika pažeidžia svarbų moralinį principą (kaip nepadaryti žalos nekaltiems asmenims), tuo labiau nepasitenkinimas pateisinamas. Pareigūnas naudosis neabejotinai stipresnėmis nepasitenkinimo išraiškos priemonėmis prieš sprendimą bombarduoti civilius taikinius partizaniniame kare negu prieš sprendimą sumažinti prekybos barjerus bei importo muitus.[9]

Tokio pobūdžio politinio nepritarimo atveju atsistatydinimas atrodo pats tinkamiausias veiksmas (kai jau priimtas galutinis sprendimas). Opozicionieriai privalo apsvarstyti, ar politika, kuriai jie nepritaria, yra vienkartinis atvejis, ar pasikartojantis modelis ir ar politikos neteisingumą atsveria apskritai institucijos vykdomos politikos vertingumas. Opozicionieriai taip pat turi išnagrinėti savo dalyvavimo bei vaidmens svarbą: kaip (oficialiai ir neoficialiai) jie atsakingi už tą politiką? Kas bus, jei jie nesutiks su šia ir kita institucijos politika? Kiek ta politika pažeidžia grupių, kurioms jie įsipareigoję, etiką (pavyzdžiui, teisininkų ar medikų kanonus)? Šitokie svarstymai ne tik padeda nustatyti, ar pateisinamas pareigūno nepritarimas institucijos politikai, bet ir parodo, kokius pareigūno nesutikimo su politika išraiškos būdus galima pateisinti. Kuo labiau pateisinamas pareigūno nepritarimas, tuo labiau pateisinamas jo ekstremalių būdų naudojimas. Nepritarimo būdus galima išdėstyti nuo aršiausio iki nuosaikiausio. Šie keturi nepasitenkinimo išraiškos būdai pateiks daugybę galimybių, o potencialus opozicionierius privalo pamąstyti apie iš to kylančias pasekmes.

Pirma, egzistuoja tokios nepasitenkinimo formos, kai pareigūnas protestuoja institucijos rėmuose, bet padeda įgyvendinti politiką arba (truputį stipresnė priemonė) prašo, kad institucijoje jam būtų duota kita užduotis. Švelniausia forma toks pasipriešinimo būdas nelabai peržengia neutralumo etikos ribas. Ir nors tai prieštarauja etikai, pareigūnui leidžiama susilaikyti aktyviai dalyvauti politikoje, kuriai jis nepritaria, ir tęsti protestą tol, kol pareigūnas protestuoja nepažeisdamas įprastinės institucijos tvarkos.[10]

Vienas tokio pobūdžio protesto pavojus yra vadinamasis „opozicionierių prijaukinimas".[11] Galima pateikti pavyzdį. George Ballas, būdamas valstybės sekretoriaus pavaduotoju Johnsono administracijoje, privačiuose susitikimuose nuolat pasisakydavo prieš vyriausybės politiką Vietname:

> Kai p. Ballas pradėjo reikšti abejones, jį šiltai priėmė: jį padrąsino tapti institucijoje dirbančiu velnio gynėju svarstant Vietnamo reikalus... Kadangi procesas įgavo vis platesnį mastą, p. Ballo buvo nuolat prašoma išsakyti savo nuomonę; Ballui tai patiko... (jis kovojo už teisingumą); kiti jautėsi gerai (jie iki galo išklausė balandėlio nuomonės); nemalonumai buvo minimalūs.[12]

Taip galima „efektyviai neutralizuoti" oponentus ir, priešingai savo ketinimams, jie gali net paremti politiką, su kuria jie nesutinka. Todėl svarbu pagalvoti, ar toks poveikis neišvengiamas, o jeigu ne, suprasti, kaip jo galima išvengti. Antra pasipriešinimo forma, kai pareigūnai, nors jų viršininkai apie tai žino ir tai prieštarauja jų norams, protestuoja už institucijos ribų, nors, kita vertus, patenkinamai atlieka savo pareigas. Taip elgėsi dauguma iš 65 Teisingumo departamento prokurorų, kurie 1969 m. rugpjūtį protestavo prieš sprendimą leisti atidėti įstatymų, panaikinančių rasinę diskriminaciją, įgyvendinimą Misisipės valstijoje.[13] Prokurorai pasirašė ir išplatino peticiją, smerkiančią generalinį prokurorą ir prezidentą už tai, kad vykdo tokią politiką, kuri, prokurorų manymu, pažeidžia įstatymus ir teigiančią, kad jie bus priversti veikti prieš etinius teisininkų profesijos kanonus. Bet jie taip pat buvo įsitikinę: jeigu atsistatydintų, neatliktų pareigos veikti taip, kad pasipriešintų neteisėtumui. Keli kvietė imtis stipresnių veiksmų, tiesiogiai užkirsiančių kelią tokiai politikai, o keli pateikė informaciją Nacionalinės spalvotųjų pažangos asociacijos Teisinės gynybos fondui, kuris teisme pasipriešino Teisingumo departamentui. Tačiau dauguma prokurorų atsisakė dalyvauti stipresnėse akcijose teigdami, kad trukdymas susilpnintų visuomenės paramą jiems nepritarti.

Tokio pobūdžio nepritarimo veiksmingumas ir teisėtumas paprastai priklauso nuo labai įprastų normų buvimo, kurių opozicionieriai gali griebtis už institucijos ribų. Gali nepakakti profesinės etikos ar net įstatymo, nes žmonės nesutaria, kaip juos interpretuoti, bet tokių normų taikymas gali bent patikinti visuomenę, jog oponentai nesinaudoja tarnybine padėtimi norėdami įvesti savo asmeninės sąžinės diktatą viešajai politikai. Kai oponentai prieštarauja demokratiškai išrinktiems pareigūnams, jie turi rasti būdų parodyti, jog gina principus, kuriuos palaikytų visi piliečiai.

Trečia nepritarimo forma yra atvira trukdymo politika. Pavyzdžiui, pareigūnai gali nesidalyti savo žiniomis ir patirtimi, kurios reikalingos institucijai vykdyti politiką, arba gali neužleisti kelio kitiems, kurie ją vykdytų, arba gali suteikti informaciją ar kitokią pagalbą nepriklausantiems institucijai ir besistengiantiems sugriauti tą politiką. Keli pareigūnai trumpam gali imtis tokios strategijos, bet

jie paprastai izoliuojami, į jų pareigas randami kiti pareigūnai, mobilizuojama parama institucijos politikai ir taip opozicija neutralizuojama už institucijos ribų. Tokiu atveju vargu ar galima didelė opozicionierių įtaka. Kad opozicija būtų veiksminga ir ilgalaikė, ji turi būti apdairesnė.

Taip priėjome prie ketvirtos nepasitenkinimo formos: užslėpto trukdymo. Pats ryškiausias jos pavyzdys – nesankcionuotas informacijos teikimas – informacijos nutekėjimas. Priklausomai nuo tikslo ir poveikio nutekėjimas būna labai skirtingas. Kai kurie tiesiog teikia informaciją kitoms agentūroms, turinčioms teisę ją gauti; kiti trukdo institucijoje dirbantiems pareigūnams, bet apskritai šie būdai politikos nežlugdo; dar kiti teikia informaciją spaudai ar visuomenei ir dėl to galiausiai keičiama vyriausybės politika, o kraštutiniais atvejais opozicionieriai išduoda paslaptis priešo agentams ir laikomi išdavikais. Nors tokius atvejus ir vadiname kraštutiniais, tačiau nesankcionuotas informacijos teikimas kartais pateisinamas net ir tada, kai sulaužoma vyriausybės darbo tvarka ar pažeidžiamas įstatymas, pavyzdžiui, kai perduodami tarnybiniam naudojimui skirti dokumentai.

Kartais brėžiama paralelė tarp tarnybinio nepaklusnumo ir pilietinio nepaklusnumo. Daugelio demokratijos teoretikų nuomone, demokratinėje visuomenėje galima pateisinti pilietį, laužantį įstatymą, jeigu jo tikslas – pakeisti įstatymą ar politiką, bet tik tam tikrais būdais ir tam tikromis sąlygomis. Piliečiai turi: (1) veikti viešai; (2) nesiimti smurtinių veiksmų; (3) remtis principais, kuriems pritaria kiti piliečiai; (4) savo iššūkį mesti didelei neteisybei; (5) prieš pažeisdami įstatymą, turi panaudoti visas normalias protesto formas ir (6) taip suplanuoti savo nepaklusnumą, kad jis kartu su kitų piliečių nepaklusnumu nesugriautų demokratinio proceso stabilumo.[14]

Net jei manote, jog pilietinis nepaklusnumas yra pateisinamas, negalite sutikti, kad tarnybinis nepaklusnumas gali būti įteisintas. Pareigūnai negali pretenduoti į tokias pat teises kaip piliečiai ir analogija apskritai negalima. Bet ji negalima dėl kitos priežasties. Ekstremaliais valdžios piktadarystės atvejais tiek daug pastatyta ant kortos, kad pareigūnams vertėtų suteikti didesnę nepaklusnumo

laisvę. Tokiais atvejais turėtume būti pasiruošę įrodinėti, kad pareigūnus įprastinės pilietinio nepaklusnumo sąlygos per daug riboja. Jeigu, pavyzdžiui, primygtinai teigsime, kad nepaklusnumas visada turi būti demonstruojamas viešai, iš tikrųjų užgniaušime didelę vertingos vyriausybės kritikos dalį. Bijodami viešų akcijų pasekmių, pareigūnai opozicionieriai gali nuspręsti neteikti informacijos, kurią jų viršininkai paskelbė esant slaptą, bet kurią turėtų sužinoti piliečiai. Viešumo reikalavimą reikėtų sušvelninti ne tam, kad būtų apgintos opozicionierių teisės, o tam, kad būtų paskatinta vieša diskusija apie abejotinus vyriausybės veiksmus. Gal mums vertėtų neatsisakyti kažkokio viešumo reikalavimo, įsteigti instituciją, kuriai opozicionierius turėtų prisistatyti. Bet šį reikalavimą, kaip ir kitus, reikėtų suformuluoti taip, kad jame nuskambėtų tikslas – aukščiausiojo lygio pareigūno atsakomybė, ir nereikėtų kelti tikslo patenkinti tradicinius pilietinio nepaklusnumo kriterijus.

O dėl nepaklusnumo bei kitų nesutikimo formų, svarbus uždavinys yra sukurti kriterijus, kuriais remiantis būtų galima nustatyti, kada tokios apraiškos įvairiomis aplinkybėmis yra pateisinamos. Vadovaujantis neutralumo etika, tokio uždavinio vykdyti nereikia, kadangi neigiama, jog administracijoje etika apskritai galima. Bet jau matėme, kad neutralumas administracijoje yra neįmanomas ir nepageidautinas.

Struktūros etika

Antras pagrindinis trukdis administracinei etikai yra nuomonė, kad moralinio sprendimo objektas privalo būti organizacija ar visa valdžia. Struktūros etika įrodinėja, kad net administratoriams esant pakankamai nepriklausomiems priimti moralinį sprendimą, jų negalima laikyti moraliai atsakingus už daugumą vyriausybės sprendimų ar politikos nuostatų. Jų asmeninė moralinė atsakomybė taikytina tik jų tarnybos, kurią vykdyti juos įpareigoja įstatymas, konkrečioms pareigoms.

Moralinė nuomonė reiškia moralinę instituciją. Kad galėtume ką nors girti arba kaltinti už rezultatą, turime daryti prielaidą, kad as-

muo moraliai atsakingas už veiksmą. Turime daryti prielaidą, kad: (1) asmens veiksmai arba apsileidimas buvo rezultato priežastis ir (2) asmens veiksmas negali būti pateisinamas nežinojimu arba prievarta. Kasdieniniame gyvenime mes kartais susilaikome nuo moralės kritikos, kadangi manome, jog asmuo nepatenkina vieno arba abiejų šių kriterijų. Kadangi paprastai dalyvauja keli veikėjai ir kadangi jų vaidmenys pakankamai akivaizdūs, mes dažniausiai nenustembame išgirdę, jog konkretus rezultatas pasiektas dėl kokio nors žmogaus veiklos. Esminė moralinė problema yra – ne kas ką padarė, bet ką reikėjo padaryti. Viešajame gyvenime, ypač institucijose, moralinių veikėjų nustatymas bei asmenų, moraliai atsakingų už sprendimą ar politiką, suradimas yra tokia pat sunki problema kaip ir sprendimo ar politikos moralumo įvertinimo problema. Net jei turime išsamią informaciją apie visus organizacinio proceso, davusio rezultatą, veikėjus, mums gali likti mįslė, kaip pasiskirstė atsakomybė už tą rezultatą. Kadangi prie organizacijos sprendimų ir politikos įvairiais būdais prisideda daug žmonių, net iš principo mes negalime nustatyti, kas yra moraliai atsakingas už tuos sprendimus ir politiką. Tai yra vadinamoji „daugelio rankų problema“[15] ir struktūros etika yra grindžiama prielaida, jog šios problemos išspręsti neįmanoma.

Neigdami galimybę kam nors institucijoje priskirti asmeninę atsakomybę ir taip neigdami politikos etikos galimybę, struktūros etikos šalininkai pateikia tris argumentus. Pirma, jie teigia, kad joks individas nėra būtina ar pakankama bet kokio organizacijos rezultato priežastis.[16] Kiekvieno pareigūno indėlis yra kaip virvės vija. Vijos kartu kelia krovinį: jokia atskira vija tokio darbo padaryti negali, bet be kokios vienos vijos jį atlikti įmanoma. Įsivaizduokime, kad daugelį dešimtmečių CŽV vykdė politiką, kurios tikslas buvo nuversti atsisakančias bendradarbiauti trečiojo pasaulio valstybių vyriausybes. Ir dar įsivaizduokime, kad dauguma pastangų yra moraliai neteisingos. Darykime prielaidą, kad tokia praktika nebuvo sumanyta nė vieno iš dabar dirbančių vadovaujantįjį darbą žmonių ir kad joks asmuo dabar nevaidina svarbaus vaidmens tokiame darbe. Jeigu koks nors veikėjas savo vaidmens nesuvaidintų, viskas vyktų toliau ir galbūt kai kurios pastangos net

būtų sėkmingos. Ar galime sakyti, kad koks vienas asmuo yra tokios praktikos priežastis?

Antrasis argumentas – skirtumas tarp asmeninių ketinimų ir kolektyvinių rezultatų. Atskirų pareigūnų motyvai, aišku, skirtingi (tarnauti šaliai, padėti piliečiams, įgyti valdžią, užsitarnauti paaukštinimą, sužlugdyti konkurentą). Dažnai verta pagyrimo politika palaikoma dėl moraliai abejotinų priežasčių. Ir dažnai žalinga politika tęsiama turint geriausių ketinimų. Pavyzdžiui, galime teigti, kad šiandien daugelyje organizacijų joks pareigūnas neturi ketinimų diskriminuoti mažumų įdarbindamas ir paaukštindamas darbuotojus; vis dėlto modelis, pagal kurį skiriama į darbą ir paaukštinama, rodo, kad tam tikros mažumos atsiduria nepalankioje situacijoje. Turėtume smerkti tokį modelį ar politiką (vadovaudamiesi šiuo argumentu), bet negalime už tai kaltinti jokio atskiro pareigūno moralės.

Trečiasis argumentas pabrėžia vaidmeniui keliamus reikalavimus. Tarnybinės pareigos ir didelių organizacijų kasdienis darbas iš asmens reikalauja nežalingų ir tam tikra prasme privalomų veiksmų privedančių prie žalingų organizacijos sprendimų ir politikos. Nors organizacijos politika yra moraliai neteisinga, kiekvienas asmuo atlieka savo moralinę pareigą pagal tarnybos reikalavimus. Kolektyvinis rezultatas yra blogesnis už atskiras dalis. Vienas rašytojas, apžvelgdamas politiką, privedusią prie finansinio Niujorko nuosmukio aštuntojo dešimtmečio pradžioje ir dėl kurios iškilo grėsmė milijonų gyventojų gerovei ir galimybei užsidirbti pragyvenimui, daro išvadą, kad už netinkamą biudžeto tvarkymą, sąlygojusį tokį nuosmukį, negalima kaltinti atskirų asmenų: „Subtiliai subalansuota finansinė superstruktūra buvo tam tikras vystymosi posūkis, atsiradęs iš šimtų atskirų sprendimų.“[17]

Jeigu sutiktume su šiais teiginiais, daugelį kaltų pareigūnų atleistume nuo moralinės atsakomybės. Jeigu asmeninės atsakomybės nėra, pareigūnai gali elgtis nesijausdami labai moraliai atsakingi, tada piliečių iššūkis pareigūnams turėtų mažesnį moralinį poveikį. Demokratinė atskaitomybė tikriausiai sugriūtų. Kokiais kontrargumentais reikėtų vadovautis, kad organizacijoje išliktų asmeninė atsakomybė?

Pirma, turėtume įvertinti pareigūno moralinę atsakomybę tik proporcingai tai daliai, kuria jis prisideda prie rezultato. „Atsakomybė yra ne kibiras, kuriame, dalį išsėmus, lieka mažiau.“[18] Jeigu dešimties plėšikų gauja mirtinai sumuša senuką, kiekvieno piktadario nebaudžiame už vieną dešimtąją žmogžudystės dalį (net jeigu nė vienas nusikaltėlis atskirai nesudavė jam mirtino smūgio). Be to, sumuodami atsakomybę, turėtume įvertinti ne tik veiksmus, padarytus asmenų, bet taip pat ir jų padarytus veiksmus. CŽV pavyzdyje, nors niekas neinicijavo neteisingos politikos, už nesugebėjimą sustabdyti tokius veiksmus galima apkaltinti daug pareigūnų. Daroma prielaida, kad „neigiamos atsakomybės“ sąvokoje glūdi pavojai.[19] Vienas iš jų yra tas, kad pagal šį supratimą asmens negalima apkaltinti beveik už nieką (kadangi, atrodo, jis padarė tik ribotą skaičių veiksmų). Bet organizacijose daug dažniau galime nurodyti, kas konkrečiai nepadaryta, dėl ko gautas visiškai kitoks rezultatas ir kokie konkretūs asmenys ko nepadarė. Galima nuspėti ir iš anksto numatyti, koks bus nesiimtų veiksmų modelis.

Antro argumento, kuris nurodo skirtumą tarp asmeninių ketinimų ir kolektyvinių rezultatų, jėga gali sumenkti, jeigu mes, vertindami pareigūnų moralinį pakaltinamumą, mažesnę reikšmę teiksime ketinimams negu pasekmėms, vartodami sąvoką „ketinimas“ bent dviem įprastinėmis prasmėmis, t. y. kaip motyvą ir tiesioginį tikslą. Dažnai asmeniniame gyvenime pakankamai sunku interpretuoti gerai pažįstamo asmens motyvus; visuomeniniame gyvenime gal net neįmanoma išsiaiškinti pareigūnų ketinimų, ypač kai tiek daug abejotinų motyvų turi žmonės, kuriems abejotini atrodo kitų pareigūnų motyvai. Motyvai svarbūs tiek, kiek mes galime juos išsiaiškinti vertindami charakterį, ir kartais jie gali padėti prognozuoti elgesį, bet politikos etika dėmesį sutelkia į veiksmus ir rezultatus visuomenės gyvenime.[20]

O pareigūnai, tiesiogiai ketinantys prisidėti tik prie gerų rezultatų, bet dėl kitų žmonių klaidų bei kitų jiems neperprantamų veiksnių prisidedantys prie neteisingos ar žalingos politikos? Svarbiausia ne atsakyti į klausimą, ar pareigūnai iš tikrųjų numatė tokį rezultatą, bet ar turėjo jį numatyti.[21] Valstybės pareigūnams pagrįstai taikome aukštesnius standartus negu eiliniams piliečiams. Iš dalies dėl

bendrų įsipareigojimų valstybės tarnybai galime reikalauti iš pareigūnų, kad jie numatytų ateitį ir atsižvelgtų į daugybę galimų pasekmių. Kai ant kortos pastatyta daugelio žmonių gerovė, pareigūnai privalo ypač stengtis numatyti savo veiksmų pasekmes.

Pati organizacijos prigimtis dažnai neleidžia pareigūnams įtikinamai pasiaiškinti, kad jie nenumatė savo veiksmų pasekmių. Pastebima, kad organizacijos nuolat gauna to paties modelio rezultatus; taip pat nuolatos daromos tos pačios klaidos. Pareigūnai vieną ar du kartus gali pagrįsti savo teiginį, jog nesitikėję žalingų rezultatų, prie kurių prisidėjo savo gerais ketinimais grįstais veiksmais. Tačiau yra riba, kiek (mažai) kartų galima griebtis tokio pasiaiškinimo norint išvengti atsakomybės. Galime teigti, jog pavyzdyje apie darbuotojų diskriminaciją pareigūnai turėjo suprasti, kad jų institucijos praktika sprendžiant personalo klausimus (kartu su socialiniais svertais) vis dar duoda neteisingus rezultatus; jie iš dalies atsakingi už neteisybę, jeigu nesiima visų įmanomų žingsnių ją nugalėti.

Pareigūno vaidmeniui keliami reikalavimai daug mažiau jį apsaugo nuo kaltės, negu teigiama anksčiau išdėstytame argumente.[22] Niujorko finansinės krizės pavyzdys ir akivaizdžiai prieštarauja, ir pagrindžia šį argumentą. Miesto meras Beame buvo vienas iš pareigūnų, sugebėjusių išvengti atsakomybės už, kaip teigiama, apgaulingą apskaitą, kurioje nurodė savo darbuotojus buvus organizacinės rutinos, sukurtos prieš daugelį metų ir kurios nebuvo įmanoma pakeisti įpusėjus krizei, dalis. Bet Beame yra dirbęs kontrolieriumi tais metais, kai buvo įdiegta tokia apskaitos tvarkymo praktika.[23] Pripažindami valstybės pareigūnus esant atsakingus, turėtume nepamiršti, jog atsakomybė priskirtina asmenims, o ne įstaigai. Atsakomybė negali apsiriboti tik vienu asmens vaidmeniu, ji seka įkandin ilgą laiką. Kartais nekreipiama dėmesio į tokius asmens atsakomybės ypatumus. Valstybės pareigūnai kaltinami už nemoralius (arba nekompetentingus) veiksmus viename darbe, bet išėję iš jo, kitur pradeda dirbti kaip nepriekaištingos reputacijos. Toks antrinis save diskreditavusių visuomenės veikėjų panaudojimas labai giliai įsišaknijęs, nes esame įpratę asmeninę atsakomybę susiaurinti iki vaidmens atsakomybės. Būtina pabrėžti, kad pareigūnai linkę sumenkinti savo vaidmenį ir kitaip. Net ir tuomet, kai vaidmuo

griežtai ir teisiškai apriboja pareigūno teises, nebūtina visiškai išbraukti asmeninės atsakomybės. Pareigūnams pavyksta išvengti kaltės už konkretų sprendimą, bet dėl to jie neturėtų išsisukti nuo atsakomybės už tai, kad nesistengė pakeisti savo vaidmens ir struktūros, dėl kurios buvo priimtas toks sprendimas, ir jie neturėtų išvengti atsakomybės už tai, kad nekritikavo blogybių. Savo ankstesnio ir dabartinio darbo, taip pat darbo struktūros kritika gali būti paskutinė moralinės atsakomybės visuomenės gyvenime galimybė.

Politikos etika yra įmanoma – nebūtina pritarti šioms dviem pagrindinėms teorinėms nuomonėms, kurios neigia jos tikimybę. Niekas mūsų neverčia nei pripažinti neutralumo etikos, gniuždančios nepriklausomą moralinę nuomonę, nei struktūros etikos, ignoruojančios asmeninį moralinį institutą organizacijoje. Parodyti, kad politikos etika galima, žinoma, nereiškia parodyti, kaip ją įgyvendinti. Bet samprata, kad politikos etika yra galima, yra būtinas žingsnis ne tik tam, kad ji būtų įgyvendinta, bet ir tam, kad praktiškai jos turinys būtų prasmingas.

Pastabos

1. Galima daryti prielaidą, kad didelio filosofinio skirtumo tarp „etikos“ ir „moralumo“ nėra. Abu terminai reiškia principus, nustatančius, kas yra teisinga ir kas yra neteisinga elgsenoje (arba tuos principus nagrinėja). Kai kalbame apie konkrečios profesijos principus (pvz., teisininkų etika ar politikų etika), „etika“ kaip terminas skamba labai natūraliai; bet kai kalbame apie asmens elgesį (pvz., seksualinį moralumą), labiau tinka terminas „moralumas“. Bet iš esmės savo bendrąja prasme abu terminai reiškia tą patį. Moralumo ir etikos apibrėžimų ieškokite: William Frankena, *Ethics*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973), p. 1–11; Alan Donagan, *The Theory of Morality* (Chicago: University of Chicago Press, 1977), p. 1–31; G. J. Warnock, *The Object of Morality* (London: Methuen, 1971), p. 1–26.
2. Palyginkite „reflektyvios pusiausvyros“ metodą, kurį pristatė Johnas Rawlsas savo knygoje *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971), p. 48–51.
3. Kelių autorių, sutinkančių su neutralumo etikos teorijos dalimi ar visa teorija, citatų bei analizės ieškokite: Joel L. Fleishman and Bruce L. Payne (eds.), *Ethical Dilemmas and the Education of Policymakers* (Hastings-on-Hudson, NY: The Hastings Center, 1980), p. 36–38. Palyginkite: John A. Rohr, *Ethics for Bueaucrats* (New York: Dekker, 1978), p. 15–47.

4. Palyginkite: George Graham, „Ethical Guidelines for Public Administrators," *Public Administration Review*, vol. 34 (January/February 1974), p. 90–92.
5. Donald Warwick, „The Ethics of Administrative Discretion," in Joel Fleishman et al. (eds), *Public Duties* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981), p. 93–127.
6. Edward Weisband and Thomas M. Frank, *Resignation in Protest* (New York: Penguin, 1976), p. 3.
7. J. Anthony Lukas, *Nightmare: The Underside of the Nixon Years* (New York: Bantam, 1977), p. 588.
8. Apie „sudėtingumą" skaitykite: Thomas E. Hill, „Symbolic Protest and Calculated Silence," *Philosophy & Public Affairs* (Fall 1979), p. 83–102. Apie gynybą, apkaltinus moraliniu nuolaidžiavimu savo silpnybėms, skaitykite: Bernard William, *Moral Luck* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 40–53.
9. Pavyzdžio ieškokite Weisbando ir Francko knygoje, p. 46.
10. Palyginkite su Grahamo mintimis, psl. 92.
11. James C. Thomson, „How Could Vietnam Happen?" *Atlantic* (April 1968), p. 49. Also see Albert Hirschman, *Exit, Voice and* Loyalty (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970), pp. 115–119.
12. Thomson, p. 49.
13. Gary J. Greenberg, „Revolt at Justice," in Charles Peters and T. J. Adams (eds.), *Inside the System* (New York: Praeger, 1970), pp. 195–209.
14. Žr.: Rawls, psl. 363–391.
15. Dennis F. Thompson, „Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands," *American Political Science Review*, vol. 74 (December 1980), pp. 905–916.
16. John Ladd, „Morality and the Ideal of Rationality in Formal Organizations," *Monist*, vol 54 (October 1970), pp. 488–516.
17. Charles R. Morris, *The Cost of Good Intentions*, (New York: W. W. Norton, 1980), pp. 239–240. Kitur pavyzdžius žr.: Herbert Kaufman, *Red Tape* (Washington, DC: Brookings, 1977), pp. 27–28; and Richard J. Stillman, *Public Administration: Concepts and Cases*, 2nd ed. (Boston: Houghton-Mifflin, 1980), p. 34.
18. Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (New York: Basic Books, 1974), p. 130.
19. Cf. Bernard Wiliams, „A Critique of Utilitarianism," in J. J. C. Smart and Bernard Williams, *Utilitarianism* (Cambridge University Press, 1973), pp. 93–118.
20. But cf. Joel L. Fleishman, „Self-Interest and Political Integrity," in Fleishman *et al.* (eds.), pp. 52–92.
21. But cf. Charles Fried, *Right and Wrong* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978), esp. Pp. 21–22, 26, 28, 202–205. Išsamiau žr.: Donagari,

pp. 112–142; and J. L. Mackie, *Ethics* (New York:. Penguin, 1977), pp. 203–226.

22. Apie vaidmens atsakomybę skaitykite: H. L. A. Hart *Punishment and Responsibility* (New York: Oxford University Press, 1968), pp. 212–214; and R. S. Downie, *Roles and Values* (London: Methuen, 1971), pp. 121–145.
23. Dennis F. Thompson, „Moral Responsibility and the New York City Fiscal Crisis," in Fleishman *et al.* (eds.), pp. 266–285.

Versta iš: **Dennis F. Thompson: *The Possibility of Administrative Ethics.*** *Public Administration Review* (May/June, 1990), 345–353 p.; and in *Essentials of Government Ethics.* Edited and with Introductions By Peter Madsen, Ph. D. and Jay M. Shafritz, Ph. D. (A Meridian Book, New York, 1992).

Hierarchija, dora ir profesinė viešojo administravimo praktika: normatyvinės etikos perspektyvos

Terry L. Cooper

Viena iš sunkiausių dilemų, kurias tenka spręsti valstybės pareigūnams, iškyla situacijose, kai viršininkas reikalauja absoliutaus lojalumo ir tokių dalykų, kurie prieštarauja pareigūno gėrio ir blogio sampratai. Ši bendra hierarchinėse organizacijose pastebima tendencija yra Terry'o L. Cooperio tyrimo, kurio tikslas – išsiaiškinti, kaip priimdami normatyvinius sprendimus biurokratai galėtų vadovautis „doros etika", išeities taškas. Šį požiūrį Cooperis pasiskolino iš filosofo Alasdairo MacIntyre'o, kurio etikos darbuose pabrėžiama idėja, kad bet kuri profesinė veikla turi savo dorybes ir kad, atsižvelgdami į įvairiausias jų profesinei veiklai priskiriamas vertybes, patys specialistai privalo save tobulinti. Cooperis išskiria šias normatyviniu vadovu galinčias tapti viešojo administravimo profesijos „vidines vertybes": visuomenės interesus, socialinį teisingumą, laisvę ir atskaitomybę. Jos yra vidinės ta prasme, kad būdingos tik viešojo administravimo veiklai ir jas galima atskirti nuo už viešojo administravimo ribų aptinkamų „išorinių vertybių" – pinigų, prestižo, padėties ir valdžios. Taigi dora realiame gyvenime reiškia, kad, sutelkęs dėmesį į savo profesines pareigas, gali įgyti vidinių vertybių.

Vadas įsako karinės policijos karininkui neišduoti vyresniesiems karininkams kvietimų į teismą už vairavimą išgėrus arba apsvaigus. Tokias išimtis liepiama daryti ir tam tikriems konkretiems jaunesniesiems karininkams ir puskarininkiams, kurių parama ir paslau-

gos labai reikalingos. Tačiau kvietimus į teismą būtina išduoti visiems kitiems darbuotojams ir būtina reikalauti pačios griežčiausios bausmės. Kai karininkas tokiam įsakymui pasipriešina teigdamas, kad tai neteisėta ir nesąžininga, jam pagrasinama prastu patirties reitingu ir atleidimu iš darbo.

Valstybinio vandens projekto konstrukcijų inspektorei vienas inžinierius pasako, kad reikia pakeisti pradines vienos magistralinio vamzdžio dalies technines charakteristikas. Ką tik paaiškėjo, jog tos vietos dirvoje yra toksiškų atliekų, nuo kurių surūdija plieniniai vamzdžiai, ir atliekos pateks į tiekiamą vandenį. Todėl vienintelis saugus sprendimas toje atkarpoje yra tiesti vamzdžius betono kevale. Inspektorė sutinka, kad pradinis projektas kelia pavojų visuomenės sveikatai ir jį reikia pakeisti. Dėl šio būtino pakeitimo abu nueina pas projekto vadovą. Juos išklausęs vadovas pareiškia, kad jau per vėlu ką nors keisti, nes tai gerokai brangiau kainuos ir vėluos darbai. Išėjusi iš vadovo kabineto, inspektorė pasako inžinieriui, kad jie neturi kitos išeities, kaip tęsti darbus pagal pradines vamzdžių technines charakteristikas.

Hierarchinių organizacijų tendencija reikalauti visiško lojalumo savo viršininkams ir todėl nustumti į šalį kitas svarbias ir netgi su formaliais organizacijos tikslais susijusias vertybes yra pakankamai gerai įrodytas reiškinys.[1] Be to, tai yra aiškiai ir neabejotinai dažniausiai pasitaikanti problema tarp visų atvejų, kuriuos aprašė daugiau negu 200 per pastaruosius ketverius metus mano vestų administravimo etikos seminarų dalyvių.

Doros etika profesinėje viešojo administravimo veikloje

Tyrinėjant ir analizuojant šią rimtą problemą, nesiekiama sudaryti išsamų konkrečių rekomendacijų, kaip elgtis tokiose rizikingose ir skausmingose situacijose, sąrašą, neketinama pateikti ir sprendimų priėmimo modelio, padėsiančio išanalizuoti ir įvertinti įvairias

veiksmų tam tikrose situacijose alternatyvas. Tam sukurtos atitinkamos struktūros.[2]

Šiame straipsnyje siekiama apsvarstyti bendrą požiūrį į normatyvinės, viešajam administravimui tinkamiausios administravimo etikos vystymą ir, konkrečiau, Amerikos viešojo administravimo asociacijos (ASPA) etikos kodeksą. Uždavinys – sukurti moralinę, bendromis veiksmų gairėmis galinčią tapti viešojo administravimo kodeksą. Konkretus uždavinys yra ištirti viešojo administravimo doros etiką, kuri, nustatydama tam tikras norimos veiklos gaires, papildytų ir paremtų etinę elgesio principų ir alternatyvų analizę.

Lilla teigė, kad analitinis požiūris į administravimo etiką yra ne kas kita kaip valstybės pareigūnų aprūpinimas priemonėmis, padedančiomis sukurti loginį savęs dėl savo abejotino elgesio pateisinimą.[3] Jis mano, kad vietoj to reikėtų įteigti daugybę iš demokratijos dvasios kildinamų dorybių. Mano požiūriu, nederėtų imtis normatyvinės etikos problemos manant, kad tai du vienas kitą paneigiantys variantai. Aš labiau sutinku su Frankena teiginiu, kad doros etika yra reikalinga elgesio pobūdį sąlygojantiems, tam tikro analitinio proceso metu išaiškintiems veiklos polinkiams nustatyti.[4]

Taigi išsami normatyvinė viešojo administravimo etika turi susidėti iš: 1) atitinkamų etikai principų sampratos, 2) tuos principus palaikančių dorybių nustatymo, 3) analitinių metodų, kuriuos būtų galima taikyti konkrečiose situacijose tiems principams interpretuoti. Rengiant išsamias normatyvinės administravimo etikos nuostatas, didesnio negu iki šiol dėmesio nusipelno antrasis punktas, susijęs su tradiciškai dorybėmis vadinamomis „nuostatomis“ ar „polinkiais“, verčiančiais administratorių elgtis pagal savo principus net tada, kai gresia pasipriešinimas ar bausmė.

Abiem minėtais atvejais pavaldiniai nesutaria su savo viršininkais dėl problemų, glūdinčių bendruose iš profesinės etikos kildinamuose principuose. Pirmuoju atveju karininkui svarbu laikytis įstatymo reikalavimų ir, vykdant politikos nuostatas, nenusižengti teisingumui. Atrodo, jog antruoju atveju atitinkamą elgesį skatinantys principai turėtų būti valstybės tarnautojų priedermė elgtis taip, kaip būtų naudinga visuomenei, ar bent jau laikytis principo jai nekenkti.

Nė viename iš šių atvejų nestinga etikos supratimo; abu asmenys

suvokia teisėtą etinį problemos elementą. Be to, abu gali nustatyti, ką, norint elgtis atsakingai, derėtų daryti. Be to, abu parodo, kad yra linkę elgtis taip, kaip verčia jų pareigos samprata. Tačiau abiem atvejais šie potencialūs etiški valstybės pareigūnai mato, kaip jų geriausius ketinimus žlugdo „aukščiau sėdintys ponai".

Pateiktose abiejų atvejų santraukose nepakanka informacijos, kad būtų galima nustatyti daugiau, negu daryti prielaidas, kodėl jų viršininkai priešinasi pavaldinių pastangoms elgtis etiškai. Tačiau turima informacija leidžia manyti, kaip dažniausiai ir atsitinka, kad tarporganizacinė politika yra galingas etiško elgesio stabdys pirmuoju atveju, o antruoju svarbiausias veiksnys yra laiko ir pinigų sąnaudos. Panašu, jog už organizacijos gerovę atsakingiems vadovams tokie dalykai kaip organizacijos statusas, padėtis ir valdžia nusveria pavaldinių profesinės etikos nuostatas.

Jei ši problema iškyla taip dažnai, kaip apie ją rašoma ir kalbama, kodėl gi vis dėlto taip yra? Kokios dorybės įkvepia tokiems veiksmams, kurių, būdamas pavaldinys, bet savo profesinių principų paisantis žmogus imasi net ir tada, kai žino, kad jo laukia nemalonumai ar net bausmė, arba ir būdamas vadovaujančiame poste ir spaudžiamas iš visų pusių, pirmiausia turi galvoti apie organizaciją?

Profesinės veiklos ypatybės

Analizuojant hierarchiniuose šiuolaikinių organizacijų santykiuose glūdinčias etikos problemas, verta pasinaudoti Alasdairo MacIntyre'o siūloma *„profesinės veiklos"* ir jos *dorybių* sąvokomės.[5] Nors jo koncepciją reikėtų pataisyti ir išvystyti, ši bendra perspektyva gali būti atskaitos taškas normatyvinę administravimo etiką kuriantiems mokslininkams ir praktikams. Tokioms profesinėms organizacijoms kaip ASPA taip pat būtų naudinga išsiaiškinti platesnes viešojo administravimo etikos vaidmens dimensijas. Norėdami aptarti šios teorinės sistemos naudą, trumpai apibrėšime šias sąvokas: profesinę veiklą, vidines vertybes, išorines vertybes ir dorą.

Nagrinėdamas bendra veikla susijusių žmonių grupių etiką, MacIntyre sutelkia dėmesį į „profesinę veiklą", o ne į „profesiją".

Profesinė veikla – tokia veiklos forma, kuriai būdinga:

1) nuoseklumas ir kompleksiškumas,
2) socialinis pastovumas,
3) ji vykdoma žmonėms bendradarbiaujant,
4) ji susijusi su techniniais įgūdžiais, realizuojamais laikantis susiklosčiusių vertybių ir principų tradicijų,
5) ji sutvarkyta taip, kad būtų galima pasiekti tam tikrų meistriškumo standartų,
6) siekiant meistriškumo, sukuriamos tam tikros vidinės vertybės,
7) dalyvavimas veikloje sustiprina žmogaus galią siekti meistriškumo standartų ir vidinių vertybių,
8) dalyvavimas veikloje nuolat plečia žmogaus sampratą apie vidines vertybes.

MacIntyre aiškina, kad profesionalus futbolo kamuolio perdavimas nėra profesinė veikla, tačiau „futbolas yra, taip pat yra ir šachmatai. Plytų mūrijimas nėra profesinė veikla, o architektūra yra. Griežčių sodinimas nėra profesinė veikla, o ūkininkavimas yra. Profesinė veikla yra ir fizikos, chemijos ir biologijos srityse atliekami tyrimai, toks yra ir istoriko darbas, tokie yra dailė ir muzika“. Jis daro išvadą, kad „profesinės veiklos sritis yra labai plati“, įskaitant meną, mokslą, žaidimus, politiką, kaip ją suprato Aristotelis, ir šeimos sukūrimą bei gyvenimą šeimoje“.

Profesinės veiklos sąvoka yra patrauklesnė ir konstruktyvesnė negu profesijos sąvoka; tai yra platesnė struktūra, kurioje galima vystyti normatyvinę viešojo administravimo perspektyvą. Profesija, deja, gali sukelti savigynos ir savęs išaukštinimo asociacijas ir sukurti paternalistinės patirties įvaizdį, visiškai netinkamą viešajam administravimui demokratinėje visuomenėje. Be to, profesinė veikla yra platesnė sąvoka, leidžianti išvengti neretai smulkmeniškų ir paprastai klasės interesus ginančių debatų, kuriuose užsiėmimas kokia nors veikla yra suprantamas kaip profesija. Profesinė veikla apima ir profesijas, ir daugelį kitų žmogaus veiklos sričių.

Ši profesinės veiklos samprata yra ypač gera konceptuali perspektyva, padedanti suprasti organizacinėms hierarchijoms būdingas etikos problemas. Ji reiškia, kad viešojo administravimo darbą

reikia suprasti kaip darbą, peržengiantį tarnybos tam tikroje valstybės organizacijoje ribas. Organizacijos neabejotinai yra administracinės profesinės veiklos *vieta*, tačiau pati profesinė veikla turi turėti savo normas. Būtent tai ir yra ASPA etikos kodekso priėmimo priežastis.

Tačiau platesne prasme minėtos aštuonios profesinės veiklos savybės yra normatyvinė struktūra, galinti tinkamai nukreipti apmąstymus apie viešojo administravimo etikos vaidmens vystymąsi. Jos siūlo tam tikrą darbotvarkę ir nustato apytikres tyrimų ribas. Ši sąvoka atkreipia dėmesį į viešojo administravimo veiklos normatyvines dimensijas, kurioms reikia didesnio aiškumo ir ypač dėl ketvirtos, penktos ir šeštos savybių.

Vidinės profesinės veiklos vertybės

Svarbiausias profesinės veiklos prigimties supratimo įnagis yra vidinių vertybių sąvoka. Tai yra vertybės, kurias galima realizuoti tik užsiimant tam tikra profesine ar jai labai artima veikla. Pavyzdžiui, tik nuolat tapant, galima gerai išvystyti spalvos, tono, faktūros, perspektyvos, linijos ir proporcijų pajautą bei įgūdžius ir tai panaudoti susiejant meninius elementus, siekiant kitų žmonių gyvenimą galinčio praturtinti estetinio meistriškumo.

Šių vidinių profesinės veiklos vertybių negalima nusipirkti, pavogti ar įsigyti kažką įtikinus jas perleisti. Jos įgyjamos tik užsiimant profesine veikla ir tol orientuojantis į jos meistriškumo standartus, kol jie pranokstami. Nors pati vidinių vertybių prigimties esmė yra pastangų pranokti kitus padarinys, „jų įgijimas yra visos visuomenės labui“.[6] Todėl profesinės viešojo administravimo veiklos etinės normos turi išaugti iš jos vidinių vertybių sampratos.

Ar viešąjį administravimą galima laikyti profesine veikla? Pripažįstant tokio požiūrio į viešąjį administravimą gyvybingumą, būtent *vidinės vertybės* yra neginčijamai viena svarbiausių sąvokų, į kurią turi būti sutelktas normatyvinio mąstymo dėmesys. Nors šioje srityje vis dar nėra nei tikslumo, nei aiškumo dėl jos vidinių vertybių, viešojo administravimo praktikai pačius bendriausius jų bruožus

suvokia. Pavyzdžiui, administravimo atstovai tarp vertybių, kurias jie stengiasi įgyti, mini visuomenės interesus, visuotinį suverenumą, atskaitomybę, visuomenės sistemą, socialinį teisingumą, pilietybės plėtrą, politinę lygybę, efektyvumą ir laisvę.

Toliau svarbiausia – aptarti, apsvarstyti ir susitarti dėl šių sąvokų reikšmės ir prioritetų. Reikia pamąstyti, *kodėl* kai kurias iš šių vertybių galima laikyti profesinės viešojo administravimo veiklos ramsčiu ir kodėl jos gali jai kenkti. Pavyzdžiui, gali būti taip, kad profesinė veikla verčia palaikyti tam tikrą pusiausvyrą tarp visuomenės sistemos ir socialinio teisingumo, nors organizacijai būtų geriau, jei pirmenybė dėl jos stabilumo, nuspėjamumo, išlikimo ir kontrolės būtų atiduodama visuomenės sistemai. Be visuotinio sutarimo dėl šių vertybių, viešojo administravimo sistemoje dirbantys žmonės ir toliau lieka labai priklausomi nuo to, kaip organizacijoje suprantamos „gera ir bloga“ sąvokos, bei nuo niekieno nevaržomos organizacijos vadovybės valios.

Be to, nenustačius vidinių, tik jiems būdingų *viešojo* administravimo ir *verslo* administravimo vertybių tapatybės, nėra jokių suprantamų būdų, padedančių atskirti jų darbo pobūdį. Aiškiai nežinant, kokių vertybių siekiama profesinėje veikloje, neįmanoma nustatyti, kokios dorybės būtinos viešojo administravimo sistemoje dirbantiems žmonėms.

Išorinės profesinės veiklos vertybės

Išorinės vertybės yra tos, kurias galima įgyti ir kitaip nei dalyvaujant profesinėje veikloje. Tai yra tikros vertybės ta prasme, kad jos iš dalies padeda šioje veikloje dalyvaujantiems žmonėms, tačiau tiesiogiai neprisideda ją vystant. Tokioms išorinėms vertybėms kaip pinigai, prestižas, statusas, padėtis ir valdžia būdinga tai, kad jos tampa kokio nors individo nuosavybe ir, be to, kuo daugiau jų kokioje nors konkrečioje situacijoje turi vienas asmuo, tuo mažiau jų lieka kitiems. Todėl išorinės vertybės dažnai tampa konkurencijos, kurioje būna laimėjusieji ir pralaimėjusieji, objektu. Tai iš esmės skiriasi nuo vertybės, sukaupiamos įgijus vidinių vertybių, nes ja

naudojasi profesinėje veikloje dalyvaujanti bendruomenė ir visa plačioji visuomenė.

Išorinės vertybės gali tapti pagrindiniu organizacijų arba atskirų asmenų rūpesčiu.[7] Čia svarbu prisiminti, kad organizacijų nederėtų painioti su profesine veikla, tačiau jos vis dėlto viena nuo kitos priklauso. Profesinei veiklai paprastai reikia organizacijų paramos, o šios savo ruožtu dažnai nuo profesinės veiklos priklauso tiek, kad be jos negalėtų egzistuoti. Tačiau įrodyta, jog organizacijos vis dėlto *linkusios* demoralizuoti savo remiamą profesinę veiklą, nes sutelkia dėmesį į išorines vertybes.[8] Konkurencinėje kovoje dėl negausių būtinų išlikti resursų organizacijos pradeda „pinigų ir kitų materialinių vertybių įsigijimo veiklą, jų struktūra pagrįsta valdžia bei statusu, o pinigai, valdžia ir padėtis yra skirstomi kaip atlygis.“ Organizacijų tikslai yra įsigyti ir išlaikyti tas išorines vertybes; profesinės veiklos atveju tokie dalykai neturi užgožti vidinių vertybių.

Profesinė veikla visų pirma turėtų būti nukreipta į savas vidines vertybes, tradiciją, atsiradusią sunkiame tų vertybių ieškojimo procese ir tų vertybių vis dar tebeieškančių žmonių santykiuose.[9] Tačiau dažniausiai pasitaikanti profesinės veiklos priklausomybės nuo organizacijų priežastis yra resursai ir darbo vieta. Todėl organizacijoje, kurioje vyrauja išorinės vertybės, nes nuo jų priklauso jos išlikimas ir augimas, vidinėms profesinės veiklos vertybėms iškyla grėsmė. Taigi egzistuoja gana nesaugus ryšys. Profesinė organizacijos vadovybės veikla gali sustiprinti arba demoralizuoti jos veikimo sferoje atsidūrusios profesinės veiklos patikimumą.[10]

Dorybės ir profesinė veikla

Galiausiai reikia aptarti doros sąvoką. Dora kartu su vidinėmis profesinės viešojo administravimo veiklos vertybėmis yra vienas iš dalykų, į kuriuos labiausiai sutelktinas fundamentalaus normatyvinio mąstymo dėmesys. Dora buvo svarbus etinės minties žodis beveik per visą Vakarų filosofijos istoriją.[11] Ji tvirtai įsišaknijusi Aristotelio idėjose. Tačiau pažvelgus į pastarųjų dešimtmečių moralės filosofijos kalbą, galima nesunkiai pastebėti, kad ilgoje ir permainingoje

intelektualioje doros sąvokos istorijoje įvyko lūžis.[12] Vis dėlto per pastaruosius 15 metų pastebimas domėjimosi dora atgimimas.[13]

Domėjimosi dora, kaip reikšminga moralės filosofijos sąvoka, atgimimas pastaruoju metu, be MacIntyre'o, pastebimas dar keturių mokslininkų – Stuarto Hampshire'o, Jameso D. Wallace'o, R. E. Ewino ir Williamo Frankena'os – darbuose.[14] Visų penkių darbuose minimi bent jau kai kurie pagrindiniai aspektai paprastai priskiriami Aristoteliui. Pavyzdžiui, dorybes visi supranta kaip polinkius arba nusiteikimą veikti, o ne tik kaip tam tikrą mąstymo ar jausmų pobūdį. Jos yra charakterio savybės, daugiau ar mažiau pastovus polinkis susiklosčius panašioms aplinkybėms elgtis vienodai. Be to, dorybės nėra įgimtos, todėl jas reikia ugdyti. Visų keturių mokslininkų darbuose dorybės siejamos su pažinimo (kognityvia) veikla. Dorybingas elgesys – tik refleksų sąlygojamas elgesys; jis nėra automatiškas atsakas į stimulus, nors terminu „įprotis“ kartais, ir netgi Aristotelis, apibūdina dorybes. Būtų galima teigti, jog reaguojant į tam tikras situacijas, pasitelkiamas protas, tačiau su tam tikra išankstine nuostata ir tam tikrų dalykų sąlygojama valia.

MacIntyre įveda doros sąvokos reikšmę papildančią dimensiją. Jis dorybes supranta kaip charakterio savybes, leidžiančias žmogui efektyviai užsiimti profesine veikla stengiantis pasižymėti siekiant vidinių vertybių ir tuo pačiu metu nustumiant savo organizacijos išorines vertybes į mažiau reikšmingą vietą. Pavyzdžiui, jei darbas piliečių labui yra viena iš viešojo administravimo vidinių vertybių, linkėjimas gero iš viešojo administravimo darbuotojų pusės yra svarbiausia dorybė. Jei teisingumas taip pat yra svarbi vidinė profesinės viešojo administravimo veiklos vertybė, tada nuostata būti teisingam yra būtinas viešojo administravimo darbuotojo bruožais.

Viešojo administravimo darbuotojai turi nuspręsti, kokios žmogaus savybės labiausiai tobulintų esminėmis profesinėje veikloje laikomas vidines vertybes ir pagal galimybes apsaugotų jas nuo organizacijos spaudimo. Pavyzdžiui, tokios su veiksmingu administravimu verslo pasaulyje siejamos savybės kaip konkurencingumas ir orientacija į pelną gali būti netinkamos ar mažiau atitikti demokratinės politinės visuomenės interesus. Taip pat, jei tokios organizacijos tikslų padedančios siekti dorybės kaip rūpestis dėl efektyvumo

bus laikomos tik antraeilėmis, jos gali neatverti kelio visuotiniam suverenumui. Viešojo administravimo darbuotojo dorybės turi derėti prie nustatytų profesinės viešojo administravimo veiklos vidinių vertybių.

Hierarchija, dora ir normatyvinė etika

Pasitelkus profesinės veiklos sąvoką su jos meistriškumo standartais, vidinėmis vertybėmis ir dorybėmis iš vienos pusės ir institucijų su jų išorinėmis vertybėmis analizę – iš kitos, galima išsamiau išnagrinėti konkrečias etines hierarchijos ir lojalumo problemas bei kelti platesnį klausimą dėl tinkamos normatyvinės viešojo administravimo etikos vystymo perspektyvos.

Profesinės veiklos vidinių vertybių ir dorybių išsaugojimas

Kitaip negu taktinę, akivaizdžiausią etikos problemą, su kuria pavaldiniai susiduria bendraudami su viršininkais, galima apibūdinti kaip profesinės veiklos vidinių vertybių ir dorybių išsaugojimą išorinėse vertybėse slypinčių reikalavimų būti lojaliam asmeniui ar organizacijai akivaizdoje. Pareigūnams taip pat sunku išsaugoti vidines vertybes ir dorybes, kai, nepaisant spaudimo teikti pirmenybę organizacijos išlikimo ir tolesnio vystymosi reikmėms, reikia paremti jų organizacijos kompetencijoje esančią profesinę veiklą.

Pavyzdžiui, šio straipsnio pradžioje pateiktu pirmuoju atveju pavaldinio problema yra palaikyti profesinę teisėsaugos veiklą puoselėjant vieną iš savo vidinių vertybių – nešališką elgesį su visais vairuoti neblaiviems draudžiančio įstatymo pažeidėjais. Tai greičiausiai pareikalaus iš pavaldinio drąsos, anot MacIntyre'o, vienos iš bendrų bet kokios profesinės veiklos dorybių.[15] Iš tiesų gali prireikti nemažai drąsos, nes vado įsakymai yra pirminis įpareigojimas, tik ne teisingumui vykdyti profesinėje teisėsaugos veikloje, o organiza-

cijos padalinio išorinėms vertybėms. Tie, kuriems jis numato išimtis, yra asmenys, galintys parūpinti išteklių ir užtikrinti paramą padaliniui. Be abejo, jei pavaldinys mestų iššūkį, vadas pasiteisintų, kad jis stengiasi „aprėpti visą vaizdą" ir elgiasi taip, kad policijos padalinys būtų geriau pasiruošęs vykdyti savo užduotį. Jis gali net įtikinti pavaldinį, kad vedinas svarbesnių organizacijos tikslų jis elgiasi etiškai.

Tačiau neabejotina tai, kad, vadui pavykus įtikinti arba priversti savo pavaldinį paklusti įsakymui, organizacija sustiprės, tačiau profesinė teisėsaugos veikla susilpnės. Joks profesinę veiklą, kurią turi remti organizacija, žlugdantis įsakymas negali būti laikomas teisėtu net tokioje griežtoje kaip karinis padalinys vadovavimo grandinėje. Jis gali būti teisėtas ir/arba atitikti organizacijos politikos nuostatas, tačiau vidinių profesinės teisėsaugos veiklos vertybių požiūriu jis yra neteisėtas. Bet tenka pripažinti, kad „realiame viešojo administravimo pasaulyje" gali susiklostyti tokios aplinkybės, kai reikėtų ieškoti kompromiso tarp profesinės veiklos grynumo ir jos organizacinio apvalkalo išlikimo. Svarbiausias dalykas šiuo atveju – rimtai ir kruopščiai apmąstyti, kaip tokį kompromisą būtų galima pateisinti. Vienas atvejis neturėtų tapti kitų veiksmų ateityje precedentu.

Antruoju atveju inžinierius ir konstrukcijų inspektorė akivaizdžiai stengėsi siekti saugumo, vienos svarbiausių vidinių profesinės inžinerijos veiklos vertybių, todėl galima manyti, kad projekto vadovė stengėsi laikytis darbo visuomenės labui nuostatos, kuri yra viena svarbiausių vidinių profesinės viešojo administravimo veiklos vertybių. Šiuo atveju inžinerijos ir viešojo administravimo vidinės vertybės sutampa. Tačiau projekto vadovas, atrodo, labiau susirūpinęs ekonomiškai ir efektyviai užbaigti projektą negu sauga ir savo atstovaujamos visuomenės gerove. Taupumas ir efektyvumas, be abejo, yra vertybės, tačiau, regis, šiuo atveju jos labiau susijusios su išorinėmis organizacijos vertybėmis negu su esminėmis viešojo administravimo ar inžinerijos vertybėmis. Geriausiu atveju jos yra antrinės vidinės vertybės.

Vertinant inžinieriaus ir konstrukcijų inspektorės elgesį, atrodo, būtų protinga manyti, kad jų veiksmus padiktavo įsipareigojimai vidinėms profesinės veiklos vertybėms ir juos parėmė drąsos, sąži-

ningumo, geranoriškumo ir protingumo dorybės. Tačiau projekto vadovui pasipriešinus, konstrukcijų inspektorė, atrodo, pritrūko drąsos neišduoti savo ir savo pavaldinio inžinieriaus profesinės veiklos vidinių vertybių. Dėl to abiejų profesinė veikla gali būti gerokai suniokota.

Žinoma, šie atvejai galėjo vystytis ir kitaip. Projekto vadovas galėjo apmąstyti savo įsipareigojimus dirbti visuomenės labui, atlikdamas etinę situacijos analizę ir rimtai pasverdamas saugos ir išlaidų veiksnius, o ne tiesiog atmesti pirmąjį ir be jokių dvejonių pasirinkti pastarąjį. Tačiau taip pasielgdamas, jis būtų turėjęs pakeisti projekto vykdymo grafiką ir prašyti padidinti išlaidas. Tokie veiksmai galėjo susilaukti viršininkų kritikos ir būtų pareikalavę daug didesnės drąsos ir geranoriškumo – dviejų akivaizdžių kandidatų į esminių viešojo administravimo dorybių sąrašą.

NASA tragedija: naujausias pavyzdys

Vienas iš tragiškų profesinės veiklos vidinių vertybių išsaugojimo problemos rimtumo pavyzdžių buvo įvykiai, kurių pasekmė – 1986 m. sausio 28 d. susprogęs JAV Nacionalinės aeronautikos ir kosmoso administracijos (NASA) daugkartinio naudojimo kosminis laivas.[16] Pasirodo, kad keturi *Morton Thiokol* viceprezidentai atmetė dvylikos savo inžinierių ekspertų griežtus prieštaravimus dėl laivo paleidimo saugumo. Pasak Kolumbijos universiteto inžinerijos profesoriaus Seumouro Melmano, šis lemtingas sprendimas buvo priimtas remiantis „unikaliais valdymo kriterijais – susijusiais su pelnu, kontraktų saugumu, *valdytojų padėtimi hierarchijoje... bet ne su medžiagų ar konstrukcijos patvarumu*" (kursyvas autoriaus).[17]

Morton Thiokol sprendimas, piktnaudžiaujant vadovybei suteiktais įgaliojimais, neatsižvelgti į inžinerinio tobulumo standartus neabejotinai buvo atsakas į NASA išsakytus lūkesčius. Per visą dešimtmetį iki daugkartinio naudojimo kosminio laivo tragedijos NASA pradėjo vis dažniau spausti, kad reikalai būtų tvarkomi greitai ir kad kosminiai laivai būtų paleidžiami dažnai ir patikimai.[18] Sauga, toji žmonių pilotuojamų skrydžių inžinerijos vidinė vertybė, buvo pa-

aukota ar mažų mažiausiai nuvertinta, o tobulumo standartas – dubliavimas, kuris taikomas siekiant šios rūšies kosminių skrydžių saugumo, atidėtas į šalį. Apdairumo, vienos už įgulos narių saugumą atsakančių aeronautikos inžinierių dorybių, nebuvo paisoma. Atrodo, kad į pirmąją vietą išsiveržė išorinės vertybės – kontrakto patikimumas, pelnas ir galimybė „iškišti" savo prekę.[19]

Reikšmingiausias šių išorinių vertybių vyravimo veiksnys, atrodo, buvo Reagano administracijos sprendimas, „kad kuo daugiau komercinių klientų naudotų daugkartinį kosminį laivą ir padėtų padengti astronomines skrydžių išlaidas."[20] 1982 m. liepos 4 d. prezidentas Reaganas pareiškė, jog svarbiausias Jungtinių Valstijų kosminės transporto sistemos prioritetas yra tas, „kad sistema veiktų be sutrikimų ir būtų ekonomiškai efektyvi teikiant įprastas kelionių į kosmosą paslaugas."[21] Pastaruoju metu, pasisakydamas už kosminės stoties statybą, George Willas atkreipė dėmesį į tą prezidento daromą spaudimą dėl kosmoso programos komercializavimo. Willas aprauda prezidento Reagano pažadą, kad tokia kosminė stotis sukurs „darbo vietas, technologijas ir tokį persilaužimą medicinos srityje, apie kokį net nedrįsome svajoti." Tačiau jis prieštarauja šiam požiūriui sakydamas, kad tokios „komercinės aukso kasyklos" kosminių tyrinėjimų srityje nepadengs jiems skiriamų išlaidų ir, dar svarbiau, kad tokie lūkesčiai yra nesuderinami su mokslo tikslais ir jį iškreipia. MacIntyre'o žodžiais, tai yra išorinės kosmoso tyrinėjimų vertybės. Gražiais, į vidines kosmoso mokslo vertybes nukreiptais žodžiais, Willas teigia:

> Mūsų biologinės kilmės orumas kildinamas iš to, kad mes vertiname žinojimą. Mes jį vertiname ne tik dėl praktinių tikslų, bet žinojimą kaip tokį. Mes tik tada turėsime išmintingą ir perspektyvią kosmoso programą, kai mus įkvėps kilnus noras žinoti.[22]

Už šios akivaizdžios etinės vidinių profesinės veiklos vertybių apsaugos nuo jų pakeitimo išorinėmis organizacijos vertybėmis problemos glūdi gilesnė bendra problema. Tai daug svarbesnė problema, kurios esmė ta, kad tokia veikla užsiimantys žmonės gerai suvoktų ir nenusižengtų tobulumo standartams ir vidinėms profesinės veiklos vertybėms bei vertybėms, kurias, norėdami išsaugoti profe-

sinę veiklą institucinėje aplinkoje, jie turi puoselėti. Jei tai nebus suprasta, greičiausiai vyraus išorinės vertybės.

Profesinė viešojo administravimo veikla

Kad būtų galima išspręsti konkrečią problemą, susijusią su valstybės institucijų vykdomu ardomuoju profesinės veiklos, kurią jos turi visokeriopai remti, darbu, pirmiausia reikia išsiaiškinti tos potencialios profesinės veiklos ar viešojo administravimo vardu žinomos grupės prigimtį. Reikia pasistengti bent nustatyti jos vidinių vertybių tapatybę ir jas suprasti. Tai pirmiausia atliktina užduotis prieš pradedant tinkamai nagrinėti konkrečius aspektus ar nustatant bendras elgesio taisykles.

Pradedant tokią diskusiją, labai svarbu dėmesį atkreipti į instrumentinę šios srities orientaciją. Nors viešasis administravimas instrumentinė profesinė veikla yra tik tam tikra prasme. Kad ji tokia būtų, reikia sukurti ir palaikyti tokią institucinę ir kitokio pobūdžio struktūrą, kurioje galėtų klestėti šios profesinės veiklos rūšys: visuomenės sveikata, planavimas, teisėsauga ir švietimas. Priežastis, kodėl reikėtų remti kitas profesinės veiklos rūšis, yra ta, kad jos teikia vertybes, kurias tiesiogiai ar per savo atstovus demokratiškai nusiteikę piliečiai nusprendė laikyti savo kolektyvinių interesų objektu. Todėl viešojo administravimo nederėtų suprasti kaip instrumentinio „klasikinės paradigmos" politikos ir administravimo atskyrimo prasme. Profesinė viešojo administravimo veikla yra kažkas daugiau negu paprastas administravimo vaidmens pajungimas politiko vaidmeniui ir funkcinio racionalumo, kaip vienintelio teisėto administratoriaus galvosenos pobūdžio, dominavimas. Viešojo administravimo atstovo, kaip piliečių patikėtinio, vaidmuo greičiau leidžia atsirasti tam tikroms vidinėms vertybėms ir dorybėms, susijusiomis su tame vaidmenyje slypinčio pasitikėjimo pateisinimu.

Lentelėje pateiktos kai kurios tikėtinos vidinės vertybės ir dorybės, susijusios su trimis Marko Moore'o nustatytomis vyriausybės pareigūnų įsipareigojimų ir dorybių sritimis.[23] Čia nurodomos kai

Profesinė viešojo administravimo veikla

Įsipareigojimų ir dorybių sritys	Vidinės vertybės	Dorybės
1. Įsipareigojimas paisyti visuomenės interesų	Geradarystė piliečiams Teisingumas	Geranoriškumas Drąsa Racionalumas Nešališkumas Apdairumas
2. Įsipareigojimas sankcionuoti procesus ir procedūras	Visuotinis suverenumas Atskaitomybė Tinkamas procesas	Pagarba įstatymams Racionalumas Apdairumas Sąžiningumas Savidrausmė Mandagumas
3. Įsipareigojimai kolegoms	Meistriškumo standartų gerinimas Įnašas į vidinių vertybių kūrimą	Nešališkumas Patikimumas Pagarba kolegoms Atsakomybė už kitų rūšių profesinę veiklą Mandagumas Sąžiningumas Apdairumas Racionalumas Savarankiškumas

kurios kiekvienos srities vidinės vertybės ir atrodančios deramos dorybės.[24] *Ši lentelė tik iliustracinio ir rekomendacinio pobūdžio; tai nėra nei galutiniai teiginiai, nei sprendimų priėmimo įrankiai.* Tačiau ji gali pasiūlyti kai kurias normas arba, dar svarbiau, kai kurias normatyvines diskusijas, kurių prireiks vystant visapusišką profesinę viešojo administravimo veiklą.

Įsipareigojimas paisyti visuomenės interesų

Galima, pavyzdžiui, visai pagrįstai teigti, kad geradarystė yra pagrindinė su pirmąja sritimi – įsipareigojimu paisyti visuomenės interesų – susijusi vidinė vertybė. Tada pats patikimiausias elgesio ir politikos patikrinimas būtų tai, kaip ta vertybė naudojama piliečių labui. Naudos organizacijai ar joje dirbantiems žmonėms siekis turėtų tapti antraeiliu dalyku; joks veiksmas negali būti laikomas priimtinu dėl to, kad jis stiprina organizaciją ar tarnauja joje dirbančių žmonių in-

teresams, jei jis visų pirma netarnauja visuomenės labui. Siekiant šios vidinės vertybės, svarbiausia dorybe būtų geranoriškumas.

Atrodytų, kad tada iš darbo visuomenės labui išplaukiantis teisingumas būtų pagrindinė vidinė vertybė; jis yra esminis demokratinės visuomenės principas, iš kurio kildinamos šios vertybės: politinis lygiateisiškumas, piliečių atstovavimas ir pilietybės vystymasis. Jei taip ir yra, tada teisingumas[25], racionalumas, apdairumas[26] ir drąsa yra esminės profesinės viešojo administravimo veiklos vertybės. Norint pasiekti, kad sprendimai, taisyklės, politika ir resursų paskirstymas būtų teisingi, labai svarbu, jog administratoriai, neišvengiamai naudodamiesi savo įgaliojimais, paklustų polinkiui ieškoti ir palaikyti tai, kas yra sąžininga ar teisinga.

Tačiau šį polinkį į nešališkus sprendimus ir nešališką elgesį reikia sustiprinti polinkiu racionaliai ir apdairiai spręsti problemas, užuot paprasčiausiai nutarus, kas yra sąžininga pagal tai, kaip žmogui tuo metu atrodo arba kas artimiausiu metu, jo nuomone, būtų naudinga. Žinoma, reikia ir administracinės drąsos, jei tenka atsispirti spaudimui ir pagundoms nuspręsti ir kažką daryti veikiamam tokių vertybių, kurios šiam profesinės viešojo administravimo veiklos aspektui yra išorinės – interesų grupių paramos pasiūlymai, grasinimai bausmėmis ar nauda organizacijai.

Įsipareigojimas sankcionuoti procesus ir procedūras

Nagrinėjant antrąją sritį – viešojo administravimo atstovo priedermę sankcionuoti procesus ir procedūras – visuotinis suverenumas, atskaitomybė ir tinkamas procesas yra svarbiausios vidinės vertybės, kuriomis turėtų būti grindžiama visa profesinė viešojo administravimo veikla. Tokiu atveju galima neklystant teigti, kad sąžiningumas, pagarba įstatymams, apdairumas, savidrausmė ir mandagumas yra esminės administravimo dorybės. Jei įstatymai, įskaitant ir jų konstitucinį pagrindą, yra visuomenės valios atspindys, galima sutikti, kad jų nuostatas įgyvendinantys asmenys turėtų puoselėti pagarbą nuostatų raidei ir esmei ir kartu atsižvelgti į savo konstitucinius įgaliojimus. Taip pat galima pagrįstai teigti, jog viešojo administravimo

darbuotojams derėtų gilinti savo žinias ir sampratą apie įstatymų vaidmenį ir konstitucinę savavaldės visuomenės tradiciją. Tai leistų išvengti ciniško požiūrio, kad įstatymai yra tik administracinio įsikišimo, kitokio aiškinimo ir savo požiūrių primetimo galimybė.

Atrodytų, kad įstatymus ir teisines procedūras laikydami rimtais visuotinio suverenumo įrankiais, tais atvejais, kai įstatymas yra neaiškus, dviprasmiškas ar net prieštaringas, stengdamiesi suprasti jo esmę, turime atlikti racionalią analizę ir būti sąžiningi. Vykdant tokį įstatymą, sprendimai privalo būti apdairūs. Be to, atrodytų, kad sugebėjimas valdyti savo impulsus, nekantrumą ir išankstines nuostatas, kuris leistų tarnauti žmonių, o ne savo norams, galėtų būti dar viena būtina dorybė. Taigi norint palaikyti visuotinį suverenumą ir atskaitomybę, jei įmanoma, būtina sudaryti sąlygas piliečiams efektyviai dalyvauti formuojant ir įgyvendinant visuomenės interesų politiką. O mandagumas leis atvirai, pagarbiai ir racionaliai pasikeisti nuomonėmis patiems piliečiams bei piliečiams ir viešojo administravimo darbuotojams.

Įsipareigojimai kolegoms

O dėl trečios srities, t. y. viešojo administravimo darbuotojų įsipareigojimų kolegoms, tai atrodo, kad esminė vidinė vertybė yra nuolatinis meistriškumo standartų, kurių laikomasi dirbant, tobulinimas. Darbuotojai turi teisę tikėtis, kad jų kolegos stengsis geriau ir aiškiau suprasti geradarystės, teisingumo, visuotinio suverenumo ir atskaitingumo prasmę bei ieškos efektyvių būdų visoms šioms vertybėms įgyvendinti profesinėje viešojo administravimo veikloje. Abi vertybės reikalauja, kad asmuo būtų linkęs atsakingai žiūrėti į savo profesinę veiklą, kad protas ir sąžinė padėtų atrinkti atitinkamą faktinę medžiagą ir formuoti normatyvinius sprendimus. Patikimumas yra esminė tokias užduotis vykdančių kolegų dorybė.

Būtina tokių įsipareigojimų kolegoms vykdymo sąlyga turėtų būti priešinimasis išorinių vertybių dominavimui. Sugebėjimas nustatyti tinkamą organizacijų išorinių vertybių perspektyvą reikalauja tam tikro nusiteikimo veikti. Svarbiausiomis charakterio savybė-

mis būtų galima laikyti savarankiškumą, pagarbą kolegoms, apdairius sprendimus ir atsakomybės profesinei valstybės administravimo veiklai bei kitoms organizacijoje esančioms profesinės veiklos rūšims jausmas. Taip pat galima teigti, kad kolegos vieni iš kitų turėtų tikėtis pakankamo mąstymo savarankiškumo, padedančio matyti skirtumą tarp vidinių profesinės viešojo administravimo veiklos vertybių ir iš šalies primestų juos įdarbinančios organizacijos išorinių vertybių. Darbuotojams taip pat turėtų būti leista tikėtis, kad jų kolegų elgesys bus pakankamai nepriklausomas ir jie nepasiduos profesinę veiklą griaunantiems organizacijos reikalavimams.

Be to, galima reikalauti, kad kolegos jaustų priedermę būti tarpusavyje mandagūs ir atvirai, protingai ir garbingai reaguotų į vienas kito idėjas. Todėl logiška teigti, kad ta pačia profesine veikla užsiimantiems asmenims derėtų žinoti, jog jiems privalu gerbti vienas kito požiūrį į profesinės veiklos vystymą bei grėsmę išorinėms vertybėms. Šios pagarbos išraiška yra sąžiningas nesutikimo su kito nuomone išsakymas. Panašiai galima teigti, kad nustatant tokio ryšio pagrindą, svarbiausia charakterio savybė yra visų priimtas ir pasitikėjimą tarp profesinės veiklos kolegų skatinantis atsakomybės jausmas. Taip elgtis vieną su kitu šias pareigas einančius žmones įpareigoja ne draugystė ir ne artimumas, bet jų bendra atsakomybė už profesinės viešojo administravimo veiklos išsaugojimą ir stiprinimą. Šis atsakomybės už profesinę veiklą jausmas turėtų skatinti kitaip pažvelgti į situacijas, kuriose jų viršininkų atsidavimas išorinėms vertybėms kelia grėsmę vidinėms profesinės viešojo administravimo veiklos vertybėms. Priešinimasis neteisėtiems organizacijos reikalavimams nebūtinai (kaip dažnai galvojama) reiškia konfliktą tarp atskiro žmogaus sąžinės ir tos organizacijos tikslų. Greičiau tai bus kylanti grėsmė vidinėms profesinės veiklos vertybėms, kuriai turi pasipriešinti visi ja užsiimantys kolegos.

Išvada

Šiame straipsnyje pateiktos pastabos siūlo tam tikras mintis ir diskusijas. Konkretūs, esminius dalykus liečiantys pasiūlymai dėl vidi-

nių vertybių ir dorybių yra tik rekomendacinio pobūdžio, nurodantys į ką derėtų sutelkti dėmesį aptariant normatyvinės etikos dalykus, ir jokiu būdu nėra galutiniai receptai. Tokių receptų pateikimas yra ne atskirų asmenų, o profesinei veiklai pasišventusių ar jos *ieškančių* kolegų darbas. Pavyzdžiui, tokia struktūra galėtų padėti geriau susigaudyti aptariant *Amerikos viešojo administravimo asociacijos etikos kodeksą ir rekomendacijas.*[27] Tai paskatintų įtvirtinti etikos kodeksą suderinus patirtį ir moralės filosofiją, užuot pernelyg pasitikėjus ASPA komitetų procedūrų politika.[28]

Dabartinis ASPA etikos kodekso turinys yra rekomenduojamų dorybių ir elgesio normų rinkinys, kuriame paminimos ir konkrečios vertybės, iš kurių daugelis yra vertingos ir svarbios tik kiekviena atskirai. Tačiau jame pasigendama aiškios ir nuoseklios etinės viešojo administravimo tapatybės. ASPA kodekse nėra aiškaus ir sistemingo teiginio apie vidines dorybes, iš kurių išplaukia visi kiti smulkesni, profesinės veiklos formavimosi pagrindu turintys tapti dalykai. Iš vienos pusės, jame pateikiamų struktūrų rekomendacijos turėtų paremti viešojo administravimo veiklos vertybių sampratą. Iš kitos pusės, jis turėtų sutelkti dėmesį į polinkį veiklai, bendrai puoselėjamas charakterio ypatybes ir į šią sritį priimamų dirbti žmonių savybes.

Pateikti rekomendacijas nesuprantant esminių vidinių vertybių – reiškia atsieti viešojo administravimo etiką nuo profesinės veiklos šerdies; tokių rekomendacijų siūlymas be kolegialaus įsipareigojimo puoselėti vidines vertybes remiančias dorybes tik skatintų painiavą, beprasmybę ir kolektyvinį savęs apgaudinėjimą.

Pastabos

1. Tinkami pavyzdžiai: David Ewing, *Freedom Inside the Organization: Bringing Civil Liberties to the Workplace* (New York: E. P. Dutton, 1977); Stanley Milgram, *Obedience to Authority: An Experimental View* (New York: Harper&Row, 1974); Alberto G. Ramos, *The New Science of Organizations* (Toronto: Toronto University Press, 1981); William G. Scott and David K. Hart, *Organizational America* (Boston: Houghton Mifflin, 1979); William H. Whyte, *The Organization Man* (New York: Simon&Schuster, 1956).

2. John Rohr, *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values* (New York: Marcel Dekker, 1978); Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role,* 2nd ed. (New York: Associated Faculty Press, 1986).
3. Mark Lilla, „Ethos, 'Ethics' and Public Service", *Public Interest,* vol 63 (Spring 1981), pp. 3–17.
4. William K. Frankena, *Ethics* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973).
5. Alasdair MacIntyre, *After Virtue,* 2nd ed. (Notre Dame, IN: Notre Dame University Press, 1984), pp. 181–225.
6. Ibid., pp. 188–190.
7. O dėl polinkio į išorines vertybes, tai MacIntyre'o siūlomas skirtumas tarp profesinės veiklos ir organizacijų pernelyg supaprastintas. Žr.: aštuntą pastabą.
8. Ši tendencija taikytina ir specialiai įkurtoms organizacijoms (tokioms kaip profesinės asociacijos) remti ir vystyti. Profesinę veiklą gali demoralizuoti ir jos pačios profesinės asociacijos siekiamos išorinės vertybės. Todėl profesinė veikla gali pradėti labiau orientuotis į pinigų, politinės valdžios, socialinės padėties ir paramos iš savo klientų siekį negu į nuoširdų savo profesinės veiklos tobulinimą.
9. Ibid., pp. 193–194.
10. Ibid., pp. 194–196.
11. Viena iš filosofinio požiūrio į dorą atgaivinimo lyderių Philippa Foot savo darbe *Virtues and Vives and Other Essays in Moral Philopsophy* (Berkeley: University of California Press, 1978) teigia, kad šiandien mąstant šia tema, geriausiai grįžti prie Aristotelio. Aristotelis moralines dorybes suprato kaip įpročius, sudarančius mūsų „charakterio būklę", susijusią su konkrečiu pasirinkimu. Jie yra vidinės, bet ne įgimtos nuostatos, leidžiančios žmonėms atsispirti nuo kilnių žmogaus egzistencijos tikslų nukrypti skatinantiems malonumams ir neleidžiančios bijoti skausmo, kurį gali sukelti kilnūs veiksmai. Jie leidžia žmonėms laikytis „vidurio" tarp kraštutinumo ir nesaikingumo. Svarbiausiu žmogui būti piliečiu leidžiančiu dalyku Aristotelis laikė iš politinės visuomenės, kurios nariu jis yra, pasisavintas dorybes. Visa tai pakankamai aiškiai skirdamas šiurkščiam ir audringam administravimo pasauliui, antrojoje *Nicomachean Ethics* knygoje Aristotelis teigė, kad laikytis šių elgesio normų buvo svarbiausia įstatymų leidėjų užduotis, nes be jų demokratiškai valdyti neįmanoma. Kaip Richard MacKeon rašė savo knygoje *The Basic Works of Aristotle,* visiškai aišku, kad *Politics and Nicomachean Ethics* „tyrinėja tą pačią sritį" (New York, Random House,1941). Buvo manoma, kad dorybių puoselėjimą ignoruojanti politika atspindi klaidingą politinės veiklos tikslų ir siekių sampratą.
12. Tiesioginių šios tradicijos sąsajų su moksline Amerikos mintimi žr.: Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments,* D. D. Raphael and A. L. Mackie, eds. (Oxford: Clarendon Press, 1976), pp. 216, 231; John R. Howe, *The Changing Political Thought of John Adams* (Princeton: Princeton University Press, 1966), pp. 30–32, 87–88.

13. Aptardamas atgimstantį domėjimąsi doros etika savo knygoje *The Virtues*, Peter Geach pastebėjo, kad kurį laiką filosofai ignoravo dorą kaip rimto dėmesio ir vystymo vertą objektą, tačiau nepasiūlė jokio tokios padėties paaiškinimo (Geach, 1977:1). Foot manė, kad doros sąvoka buvo ignoruojama dėl tuo metu vyravusios analitinės filosofijos mokyklos, tačiau ji taip pat teigė, kad per praėjusius 10 ar 15 metų padėtis pakito.
14. Stuart Hanpshire, *Morality and Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983); James D. Wallace, *Virtues and Vices* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1978); R. E. Ewin, *Cooperation and Human Values: A Study of Moral Reasoning* (New York: St. Martin's Press, 1981); William K. Frankena, *Ethics* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973).
15. MacIntyre, pp. 191–192.
16. *Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Chalenger Accident* (Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1986). Žr.: V. VII ir VII dalis.
17. William C. Rempel, „Shuttle Puts Spotlight on Engineers", *Los Angeles Times* (March 5, 1986), p. 1; J. Michael Kennedy, „Shuttle Veteran Charges Earlier Safety Lapses", *Los Angeles Times* (March 9, 1986), p. 1.
18. William D. Marbach with Mary Hager, John Barry, and William Burger, „1986: A. Space Odyssey", *Newsweek* (March 24, 1986), p. 18.
19. Kathy Sawyer, „NASA Has Fewer People Minding the Store Now", *The Washington Post Weekly Edition* (May 19, 1986), p. 31.
20. William Marbach with Ron Moreau, Richard Sandza, and Daniel Pedersen, „No Cheers for NASA", *Newsweek* (March 24, 1986), p. 18.
21. *Report of the Presidential Commission*, pp. 164–165. Išsamesnio šio spaudimo dėl daugkartinio naudojimo erdvėlaivio programos aprašymo ieškokite likusioje VIII skyriaus dalyje. Taip pat susipažinkite su daugelio lūkesčių ir konkuruojančių atskaitomybės sistemų NASA organizacijoje problemų institucine analize, žr.: Barbara S. Romzek ir Melvin J. Dubnick knygoje „Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", *Public Administration Review*, vol. 47 (May/June 1987).
22. George Will, „Who Will Lead the Noble Quest?" *Newsweek* (June 23, 1986), p. 84.
23. Mark H. Moore, „Realms of Obligation and Virtue", Joel L. Fleishman, Lance Liebman ir Mark Moore, red., knygoje *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981), pp. 3–31. Aš čia pakeičiau Moore'o terminologiją, vietoj „pareigos savo draugams ir kolegoms" sakydamas „pareiga savo kolegoms". Kai nustatome profesinės viešojo administravimo veiklos normas, žodis „draugai" šia prasme nėra teisėtas įsipareigojimas. Tai labiau konkurencinio vaidmens įsipareigojimai.
24. Čia išvardytas dorybes nederėtų suprasti kaip griežtai lygiagrečias ankstesniame stulpelyje išvardytoms vidinėms vertybėms, nes kai kurios dorybės sutam-

pa su daugiau nei viena vidine vertybe, o kai kurioms vidinėms vertybėms reikia daugiau nei vienos dorybės paramos.

25. „Nešališkumas" vartojamas apibrėžti dorybei, kuri tiesiogiai remia teisingumo siekį ir jo palaikymą, nors filosofinėje literatūroje „teisingumas" dažniausiai vartojamas ir principui, ir dorybei nusakyti. Man atrodo, kad tai pernelyg painu.
26. Kadangi šiuolaikinėje kalboje žodis „apdairumas" atrodo bus įgavęs neigiamas rūpesčio dėl savo interesų konotacijas tiek bendrinės kalbos, tiek filosofine prasme, svarbu bent nurodyti, kad tai tik visai neseniai atsiradęs reiškinys. Daugelyje Vakarų filosofijos tradicijų „apdairumas" suprantamas skirtingai ir labiau gerbiamas. Aristoteliui „apdairumas" (*phronesis*) buvo esminė žmogaus moralaus elgesio savybė, kaip ir Šv. Tomui Akviniečiui, kai jis pasisavino ir įtraukė Aristotelio sąvokas į krikščioniškąją teologiją. Abiem atvejais „apdairumas" reiškė „praktinę išmintį" ir galimybę naudojant priimtinas priemones pasiekti gerų tikslų. Apdairumas buvo suprantamas kaip patariamieji įgūdžiai, kurių reikia, kai konkrečioje situacijoje norima pereiti nuo principo prie konkrečių darbų. Dėl žodžio „apdairumas" interpretacijų, kurios paprastai yra susijusios su senesniąja tradicija, žr.: Smith, Ewin ir Josef Pieper, *Prudence* (New York: Pantheon Books, 1959). Visai neseniai išsakytą neigiamą požiūrį į šią sąvoką galite rasti Frankena'os darbuose. Taip pat pasidomėkite Davido K. Harto teiginiu, kad apdairumas yra viena svarbiausių viešojo administravimo darbuotojų dorybių, žr.: „The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 44, spec. leidinys (March 1984), pp. 116–117.
27. Abu dokumentus galima gauti Amerikos viešojo administravimo asociacijoje, 1120 G Street, Suite 500, Washington, DC 20005.
28. Žr.: Ralph Chandler „The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics," *Public Administration Review*, vol. 43 (January/February 1983), pp. 32–39.

Versta iš: **Terry L. Cooper: *Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective of Normative Ethis.*** *Public Administration Review* (July/August, 1987) 320–328 pp.: and in *Essentials of Government Ethics.* Edited and with Introductions by Peter Madsen, Ph. D. and Jay M. Shafrritz, Ph. D. (A Meridian Book, New York, 1992), pp. 282–302.

Profesinės etikos problema

John A. Rohr

Straipsnyje „Profesinės etikos problema" Johnas Rohras nagrinėja universaliųjų etikos principų ir tradicinės profesinės etikos santykį. Tikriems profesionalams taisyklė yra universalaus principo išimtis; profesionalumui šis nenuoseklumas sukelia daugybę problemų, nes jei profesinė veikla reikalauja iš etikos principų išimčių, ar moralės požiūriu ji automatiškai netampa įtartina? Rohras teigia, kad šis tariamas profesinės etikos prieštaravimas, kai universaliųjų principų išimtys paverčiamos profesinio elgesio kodeksais, yra pateisinamas, nes visuomenei profesijos ypač svarbios. Be to, Rohras lygina viešąjį administravimą su kitomis profesijomis ir pastebi, kad pagrindinis jo bruožas yra autonomijos idėja. Rohro nuomone, viešojo administravimo profesijos autonomija yra absoliuti būtinybė. Kad galėtų tinkamai tarnauti visuomenei, valstybės tarnybai savo gyvenimą paskyrę žmonės negali manipuliuoti. Tai didžiausia viešojo administravimo vertybė ir todėl ji turi būti sąžininga profesija.

Profesiniai kodeksai ir etikos teiginiai dažnai kelia cinizmą ir pajuoką, nes tuose plačių ir dosnių visuomenės interesų dvasia sukurtuose teiginiuose neretai yra saviems tikslams tarnaujančių sentimentų, kurie iškelti viešumon, jų kritikų džiaugsmui, parodo profesiją nemaloniai trikdančioje šviesoje.

Šio straipsnio tikslas yra paaiškinti, kodėl profesinės etikos teiginiai linkę būti savanaudiški, o tai paaiškinus, išnagrinėti viešojo administravimo etiką. Taip tikiuosi giliau prasiskverbti į patį pro-

fesionalumo reiškinį, kuris turėtų ypač dominti viešojo administravimo bendruomenę.

Universalu ir konkretu

Etikos klausimų diskusijos dažniausiai įspraudžiamos į universaliųjų sąvokų kalbos rėmus – nevok, nemeluok, mylėk savo artimą ir t. t. Šio pobūdžio kalba iškart tampa problematiška, kai reikia aptarti profesinį gyvenimą, t. y. profesinis gyvenimas yra susijęs tik su konkrečia žmogaus gyvenimo veikla ar vaidmeniu ir nepaliečia visų jo žmogiškumo klausimų. Ribotas (ar pernelyg konkretizuotas) atliekamo vaidmens moralumo pobūdis iškart meta iššūkį universaliam daugumos moralinių propozicijų pobūdžiui. Kai sakome, kad nedera meluoti ar vogti ar kad reikia mylėti savo artimą, dažniausiai turime omenyje žmones apskritai, o ne gydytojus, žurnalistus, valstybės tarnautojus ir pan.

Principų ir būtinybės santykis

Susidūrę su profesinio gyvenimo būtinybe, universalieji principai dažnai yra spaudžiami. Galima pateikti begalę pavyzdžių: ar gali gydytojas meluoti savo pacientui, jei yra priežasčių manyti, kad tiesa smarkiai apsunkintų gijimą? Ar žurnalistinį tyrimą atliekantis spaudos atstovas gali per akis meluoti norėdamas gauti informaciją, padėsiančią atskleisti Richardo Nixono Baltuosiuose rūmuose renčiamus juodus darbelius? Ar gali meluoti „dvigubas agentas" norėdamas apginti nacionalinius interesus?

Be abejo, tai ne tie pavyzdžiai, kurie ateina į galvą, kai paprastą moralės principą, jog meluoti yra nedora, skelbiame esant visuomenine doktrina. Profesinis gyvenimas reikalauja išimčių iš šių universaliųjų moralės principų ir todėl moralės požiūriu tampa įtartinas. Pradedame baimintis, kad neilgai trukus išimtys „praris" taisykles ir kad tyrą moralės principo – nemeluok – paprastumą negrįžtamai sukompromituos profesinės kazuistikos „o kas, jeigu" atvejai.

Elgsenos moralumas

Nėra abejonės, kad universalieji moralės principai patiria ne tik profesijų spaudimą. Tam tikra prasme visi konkretieji moralūs veiksmai yra „elgsenos moralumo“ pavyzdžiai – aš elgiuosi kaip sutuoktinis, tėvas, pilietis, tikintysis, vartotojas, rinkėjas, televizijos žiūrovas, kaimynas, mokesčių mokėtojas, pašalpos gavėjas ir pan. Atliekant bet kurį iš šių pareigų, gali susiklostyti tokios aplinkybės, kurios pareikalaus išimties iš nusistovėjusios moralės taisyklės – pavyzdžiui, gerai pažįstamas pavyzdys, kai tėvas vagia duoną, kad pamaitintų badaujantį vaiką.

Tačiau profesinės etikos problema yra ypač aštri dėl dviejų priežasčių. Pirma, egzistuoja elitinis profesinio gyvenimo pobūdis. Tik nedaugelis gali būti gydytojais, advokatais, inžinieriais, tačiau visi yra ar gali būti sutuoktiniais, tėvais, piliečiais ir vartotojais. Būdami demokratiška tauta, mes neprieštaraujame išimčiai, kuri, esant tinkamoms aplinkybėms, paliečia mus visus, bet pasisakome prieš išimtį, kuri daroma tik nedaugeliui. Daug geriau, kad daryti išimtis verstų tam tikros aplinkybės, o ne statusas.

Tik šį kartą

Antra, profesionalui daromos išimties pagrindas skiriasi nuo eiliniams žmonėms jų kasdienėje veikloje daromų išimčių pagrindo. Pastarasis dažniausias grindžiamas principu „tik šį kartą“. Tėvas pavagia duonos šiandien, tačiau rytoj jis jau turės darbą arba ką nors parduos, nueis į socialinių pašalpų įstaigą, gaus pinigų iš turtingo dėdės, o gal prašys išmaldos, kad kaip nors pasirūpintų savo šeima. Pačia pažodiškiausia prasme tai, ką jis daro, yra *situacinė* etika. Ypatingai susiklosčiusių aplinkybių visuma privertė nepaisyti taisyklės „Gerbk kitų nuosavybės teisę“, tačiau taisyklės nesilaikoma tik „šį vieną vienintelį kartą“. Jei jam tektų institucionalizuoti savo elgesį, jis pasakytų, kad pasirinko nusikaltėlio gyvenimą, kad jis nebėra rūpestingas tėvas, o paprasčiausias vagis. Esmė yra ta, kad moralumą paprastai nulemia žmogaus įpročiai (dorybės ar blogybės), o ne atskiri veiksmai.

Iš kitos pusės, būtent profesionalai institucionalizuoja siekiamas išimtis. Išimtys yra laikomos etiniais profesijos principais. Sėkmingai savo klientą ginąs advokatas neturi atsiprašinėti už tai, jog panaudojęs protingus argumentus, jis nukreipia prisiekusiųjų dėmesį nuo inkriminuojančių parodymų ir pasiekia, kad nusikaltimą padaręs ginamasis yra pripažįstamas nekaltu. Psichologai nė kiek nerausta dėl savo etikos normų teiginio, kad atliekant tyrimą padaryta apgaulė yra leistina, jei neįmanoma gauti žinių kokiu nors kitu būdu. Priešui sėkmingai meluojantis šnipas yra pasirengęs ir vėl daryti tą patį. Kad pateisintų savo elgesį, advokatai, psichologai ir šnipai neapeliuoja į ypatingai susiklosčiusias aplinkybes. Priešingai, jų elgesys yra pagrįstas principiniu reikalavimu daryti išimtis iš taisyklių, pagal kurias mes visi kiti privalome gyventi.[1]

Viešieji ir savi interesai

Suvokti trintį tarp visuotinių principų ir konkrečių reikalavimų yra labai svarbu norint suprasti, kodėl profesiniai kodeksai, nepaisant jų valstybės tarnybai skirtų formuluočių, neretai iš tikrųjų yra surašyti taip, kad tarnautų saviems tikslams. Priežastis yra ta, kad pateisinimas dėl profesijų reikalaujamų išimčių iš visuotinių moralinių nuostatų yra paremtas žodžiais neišreikšta utilitarine prielaida, jog pati profesija gali duoti visuomenei tiek naudos, kad atsvertų bet kokį blogį, atsirandantį nukrypus nuo visuotinai priimtų moralės normų.

Kad šis teiginys taptų aiškesnis, panagrinėkime keletą teisininko profesijos pavyzdžių.[2]

1. Klientas yra klestinčios finansinės institucijos, už palūkanas priimančios taupomuosius indėlius ir skolinančios pinigus žmonėms, įsigyjantiems nekilnojamąjį turtą, asociacijos prezidentas. Studijų metais jis pasiskolino beveik 5000 JAV dolerių iš pas jį staliumi dirbusio žmogaus. Dabar jis nori išvengti grąžinti skolą pasinaudodamas ieškininės senaties įstatymu. Stalius paduoda jį į teismą, tad jis pasitelkia savo teisininką [*Zabella prieš Pakelį*, 242 F. 2d 452 (1957)]

2. Klientas išprievartavo moterį, buvo pripažintas nekaltu, nes sirgo psichine liga, ir buvo uždarytas į atitinkamą įstaigą. Jis nori apskųsti sprendimą pasinaudodamas technine gynybos spraga, būtent tuo, kad jam nebuvo suteikta teisė į neatidėliotiną teisminį nagrinėjimą. [*Langworthy prieš valstybę*, 39 Md. App. 559 (1978), peržiūrėta, 284 Md. 588 (1979)]

3. Automobilio katastrofos metu sunkiai sužalotas jaunuolis paduoda į teismą už sužalojimą atsakingą vairuotoją. Vairuotojo gynėjas pasitelkia savo gydytoją jaunuolio sveikatai ištirti. Gydytojas suranda aortos aneurizmą, kurią neabejotinai sukėlė nelaimingas atsitikimas ir kurios nepastebėjo jaunuolio gydytojas. Neoperuota aneurizma kelia pavojų gyvybei. Tačiau vairuotojo gynėjas supranta, kad jei vaikinas sužinos apie aneurizmą, jis pareikalaus daug didesnio atlygio. [*Spauldingas prieš Zimmermaną*, 116 N.Y. 2d 704 (1962)]

Kiekvienoje šių bylų profesinė etika numatytų logiškai nepriimtinus sprendimus bankininko, prievartautojo ir vairuotojo naudai. Žinoma, taip atsitiktų todėl, kad advokato įsipareigojimas klientui nustelbia platesnius principus to, ką kiekvienu šių atvejų sveikas protas sako esant teisinga.[3] Tokį įsipareigojimą paprastai galima pateisinti tuo, kad šito reikalauja: 1) teisinės sistemos integralumas ir 2) pati teisinė sistema yra tokia vertinga visuomenei, kad mes iš tiesų toleruojame retsykiais pasitaikančią neteisybę, nes ją atsveria didžiulė sistemos teikiama nauda.

Etika ir savi interesai

Empiriniu požiūriu tokiu argumentu galima suabejoti, tačiau šiam straipsniui svarbiausia yra būtent šio argumento *struktūra*, o ne jo pagrįstumas. Profesinio elgesio pateisinimas, kai nesiskaitoma su sveiko proto samprata apie tai, kas yra gerai, neišvengiamai grindžiamas viską užgožiančia pačios profesijos svarba. Būtent šio argumento būtinybė nustato ryšį tarp profesinės etikos ir savų interesų. Atsiradus įtampai tarp konkrečių profesijų reikalavimų ir visuotinio moralinių vertybių pobūdžio, profesijoms tenka teigti, kad jos yra vertos savo reikalaujamų išimčių. Iš esmės jos turi teigti, kad tai, kas

yra gerai profesijai, yra gerai ir visuomenei, Amerikai, žmonijai ir apskritai visiems.

Nereikia ir sakyti, kad toks argumentas nėra labai solidus. Atkreipdami dėmesį į glaudų ryšį tarp savo profesijos ir plačiosios visuomenės interesų, jos atstovai smarkiai rizikuoja. Išties kartais toks keliaklupsčiavimas prieš savo profesiją gali atrodyti juokingas ir absurdiškas.[4]

Didžiausia vertybė

Manęs nedomina absurdiški profesinės etikos aspektai. Pakanka pasakyti, kad visų profesijų atstovai, tokie pat nuodėmingi kaip ir mes visi, patiria tūkstančius visiems įprastų sukrėtimų. Tačiau būtent profesinei etikai taikomas *argumentas*, glūdintis pačioje profesinio gyvenimo esmėje, puikiai tarnauja mūsų tikslams. Nepriklausomai nuo to, kokie tvirti ir padorūs yra kokios nors profesijos atstovai, kartais jie vis dėlto reikalauja išimčių iš įprastų moralės normų ir tai darydami privalo pateisinti šį reikalavimą viską užgožiančia savo profesijos svarba visuomenei, kurios taisykles ji laužo. Todėl tokį argumentą reikia atidžiai išnagrinėti, o ne tiesiog skeptiškai į jį numoti ranka.

Viešasis administravimas kaip profesija

Valstybės tarnautojų etikos kodeksai kelia įtarimą, kad jie yra savo tikslams tarnaujantys teiginiai. Šie įtarimai kyla dėl kai kurių valstybės tarnybų ypatumo, tačiau šiame straipsnyje aš sutelksiu dėmesį į etikos problemas, susijusias su politinėmis karjeros valstybės tarnautojų manipuliacijomis. Be abejo, pagal mūsų profesinio gyvenimo sampratą toks kišimasis yra visokeriopai smerktinas.

Vertybių kupinas žodis

Aš sąmoningai pavartojau vertybių kupiną žodį „manipuliavimas“, kad atkreipčiau dėmesį į peiktiną politinės veiklos, kuriai mes ne-

pritariame, pobūdį. Be abejo, turime būti „atskaitingi" ir „jautrūs" savo politinei vadovybei, tačiau neturėtume patirti „politinio kišimosi", „nosies kaišiojimo į ne savo reikalus" ar „šališko spaudimo", trumpai tariant, „manipuliavimo". Šio pobūdžio kalba liečia pačią privalumų sistemą ir yra labai svarbi valstybės tarnybos etikos kodeksuose.[5] Tokią padėtį patvirtino ir pirmasis Personalo valdymo tarnybos direktorius Alanas K. Campbellas. Atsakydamas į kaltinimą, kad Aukštesniosios grandies pareigūnų tarnybos (AGPT) sukūrimas padarys valstybės tarnybą „politizuota", Campbellas atsakė, jog ji užtikrins „tinkamą jautrumą valdžios politinei vadovybei ir kartu priešinsis netinkamai politinei įtakai".[6]

Gali kilti pagunda atmesti Campbello žodžius kaip daug klausimų keliantį teiginį, tačiau tai būtų klaida – bet jau turint omenyje mūsų tikslus. Vertindamas „netinkamą politinę įtaką", Campbellas skelbė seną valstybės tarnybos tiesą. Profesinė ortodoksija verčia mus tikėti, kad priešinimasis tokiai įtakai yra kardinalus profesinės etikos principas. Tai visiškai akivaizdu. Tačiau tai, ko bandome nepastebėti, yra savų interesų gynimo principo pobūdis.

Autonomijos sritis

Teiginys, kad valstybės pareigūnai ar tarnautojai turėtų priešintis netinkamai politinei įtakai, valdymo procese sukuria autonomijos sritį. Tokia autonomija ypač svarbi bet kuriai profesinio statuso siekiančiai grupei. Klientas nepataria prokurorui (advokatui), kaip jis turėtų atlikti kryžminę priešiškai nusiteikusio liudytojo apklausą; ligoninės administratorius nesako gydytojui, kokius vaistus jis turėtų paskirti; keliautojas neaiškina inžinieriui, kada saugu važiuoti per tiltą; galiausiai beisbolo komandos savininkas nenurodo treneriui, kada pakeisti metikus – nebent tuo atveju, jei savininkas yra George Steinbrenneris.

Kiekviename iš šių pavyzdžių yra profesinės autonomijos sritis, kurią rūpestingai saugo teisininkai, inžinieriai, gydytojai ir beisbolo treneriai. Taip elgdamiesi jie turi savų interesų, tačiau nepaskutinį vaidmenį vaidina ir kliento, paciento, komandos ir kt. intere-

sai. Taip yra ir viešojo administravimo darbuotojų atveju. Jų interesai reikalauja ginti savo administracinę „žemę" ir tai atlikdami jie daro vyriausybės darbą efektyvesnį ir efektingesnį ir kartu gina visuomenės interesus.

Taigi toks argumentas yra, ir tai ne pats blogiausias argumentas. Tačiau norint į jį pažvelgti palankiau, mano nuomone, naudodamiesi tam tikrais valdžios įgaliojimais, mes turime būti „atleisti" nuo demokratinio principo būti pavaldūs politinei vadovybei ir tai daryti pačios demokratijos vardu. Šitoks požiūris į šį argumentą primena senos politikos ir administravimo dichotomijos patrauklumą. Tai buvo konceptualus įnagis, padėdavęs nuslopinti nepatogumo jausmą, kai iš išrinktosios vadovybės tekdavo reikalauti autonomijos. Išties tai padėdavo išspręsti šią problemą. Pasirinktinis šiuolaikinio viešojo administravimo pobūdis šią dichotomiją diskreditavo ir privertė darbuotojus reikalauti autonomijos gerokai tiesmukiškiau.

Įstatymo viršenybė

Puikus tokio tiesmukumo pavyzdys yra ASPA Nacionalinės tarybos 1981 m. liepos 12 d. priimtas dokumentas „Amerikos viešojo administravimo asociacijos principai". Trečiasis iš dešimties principų skelbia: *Įstatymas yra viršiausias. Jei įstatymai ar taisyklės yra dviprasmiški, numatykite teisę veikti savo nuožiūra arba reikalaukite pakeitimų, nes mūsų siekis yra apibrėžti ir ginti visuomenės interesus.*

Žinoma, įstatymas yra viršiausias, tačiau juk ne paslaptis, kad šiuolaikinių įstatymų prabos įspaudas yra jų dviprasmiškumas ir tai, kad juose numatomos gana plačios administracinių įstaigų galimybės veikti savo nuožiūra. Labai paprastai kalbant, minėtas teiginys yra deklaracija apie mūsų ketinimus dalytis mūsų Respublikos valdymą, nes tas, kuris apibrėžia visuomenės interesus, tas ir valdo. Šitokia deklaracija nėra žaidimas biurokratine valdžia; tai atviras (gal pernelyg atviras?) teiginys apie tai, ką sąžiningi darbuotojai jau seniai bando daryti. Jei yra suteikiama teisė veikti savo nuožiūra, koks gi dar kriterijus, jei ne visuomenės interesai, gali būti tinkamesnis tokia teise pasinaudoti?

Įprastas dalykas

Neturėtume nustebti radę tokį teiginį etikos kodekse. Kaip jau minėta šiame straipsnyje, tai, kad profesinė etika reikalauja teisės nepaisyti kai kurių įprastų visuomenės normų, nėra neįprastas dalykas. Būtent tai ir daroma, kai reikalaujama autonomijos nuo politinės vadovybės. ASPA pareiškimas paprasčiausiai yra pozityvui geriau pažįstamo neigiamo teiginio, jog kai mes administravimo darbe veikiame savo nuožiūra, politinė vadovybė neturėtų mumis manipuliuoti, išraiška.

Tai yra partikuliaristinio reikalavimo, nukreipto prieš universalų, demokratinį principą, kad valdžia už visą savo veiklą turėtų būti atskaitinga rinkėjams, pavyzdys. Šis savų interesų padiktuotas reikalavimas pagrįstas nauda, kurią demokratinei santvarkai per ilgesnį laiką gali duoti tinkamas viešojo administravimo atstovų naudojimasis teise veikti savo nuožiūra. Kaip ir kitos profesinės grupės, mes galime kelti reikalavimus, kurie yra arba įtikinami, arba nežmoniški. O šiame gerokai sujauktame pasaulyje juose yra ir to, ir to.

Išvada

Nors siekdamas autonomijos viešasis administravimas yra panašus į kitas profesijas, kai kuriais svarbiais aspektais jis skiriasi. Tikslios priežastys, kuriomis grindžiame autonomijos reikalavimą, kartais gali būti ne tokios aiškios. „Mokslingosios“ teisės, medicinos ir religijos profesijos gali teigti, kad joms įsigyti reikalingi ilgi formalių studijų metai, po kurių eina sertifikavimo procesas iki įšventinimo, teisės atstovauti kažkieno interesus teisme ir pan. Inžinieriaus profesija nėra tokia „griežta“ kaip teisė, medicina, bažnyčia, kai reikia nuspręsti, kas yra jų atstovai, bet kaip ir „mokslingųjų“ profesijų atveju inžinerija grindžia savo statusą techninėmis žiniomis.

Žurnalistikos profesija, palyginti su jau minėtomis profesijomis, mažiau grindžiama formaliomis studijomis. Žurnalistų keliamas reikalavimas dėl išskirtinių etinių standartų grindžiamas tuo gyvybiškai svarbiu vaidmeniu, kurį jie vaidina įgyvendindami visuomenės „teisę žinoti“.

Mūsų profesijai šių privalumų trūksta. Kai egzistavo politikos ir administravimo dichotomija, savo profesiją galėjome pagrįsti administravimo įgūdžiais, kurie pagal apibrėžimą buvo atskirti nuo politikos. Pasirinktinis šiuolaikinio viešojo administravimo pobūdis šį argumentą iš mūsų atėmė. Žinome, kad Carlas Fridrichas buvo teisus savo darbe *Visuomenės interesų politika ir administracinė atsakomybė* teigdamas, kad visuomenės interesų politikos vykdymas yra jos formavimas. Mūsų problema ta, kad mes tvirtiname išmaną valdymą – tvirtinimas, kuris vargu bau pasieks simpatizuojančios demokratinės visuomenės ausis. Būtent todėl aš manau, kad viešojo administravimo profesionalumo klausimas Jungtinėse Valstijose visada bus ganėtinai prieštaringas.

Vilties kibirkštėlė

Yra tam tikra argumento dalis, galbūt leidžianti įteisinti mūsų reikalavimą dalytis Respublikos valdymu. Garsioje 1803 m. byloje *Marbury prieš Madison* teismo pirmininkas Marchallas pateikė argumentą, remiantį federalinių teismų teisę paskelbti Kongreso priimtus aktus nekonstituciniais. Argumentas iš dalies buvo pagrįstas teisėjų priesaika laikytis Jungtinių Valstijų konstitucijos nuostatų. Marchallo teiginio esmė buvo ta, kad būtų nemoralu vykdyti įstatyminius aktus, prieštaraujančius konstitucijos, kuriai jie prisiekė, nuostatoms.

Marshallas neatsižvelgė į tai, kad ne tik federaliniai teisėjai, bet ir prezidentai, senatoriai, atstovai, valstijų įstatymų leidėjai ir „visi Jungtinių Valstijų bei kai kurių valstijų vykdomosios valdžios bei teismų pareigūnai" privalo duoti priesaiką laikytis konstitucijos nuostatų. Marshallo argumento svarba yra ta, kad joje siūloma jungtis tarp priesaikos institucijai ir abejotinų įgaliojimų vykdymo teisėtumo – sakykim, tokių kaip Kongreso priimtų aktų peržiūra. Galbūt įstatymo numatyti įgaliojimai, reikalaujantys, kad viešojo administravimo darbuotojai duotų priesaiką laikytis konstitucijos nuostatų, galėtų suteikti vilties kibirkštėlę įteisinant profesinę autonomiją.

Pastabos

1. Išsamų melo problemų aptarimą žr.: Sissela Bok Lying: *Moral Choice in Public and Private Life* (New York: Vintage Books, 1978).
2. Šios bylos yra paimtos iš: *Report from the Center for Philosophy and Public Policy*, Volume 1 (Summer 1981), p. 6. They are discussed more fully in David Luban, „Calming the Hearse Horse: A Philosophical Research Program for Legal Ethics“, *Maryland Law Review* 40 (1981).
3. Puikią šiuolaikišką teisinės etikos diskusiją žr.: Geoffrey Hazard *Ethics in the Practice of Law* (New Haven: Yale University Press,1978). Hazardas gana išsamiai aptaria problemas, kurios kyla dėl įsipareigojimo klientui.
4. Žr.: *Virginia State Board of Pharmacy* v. *Virginia Citizens Consumer Council, Inc.*, 425 U. S. 748 (1976); *Bates* v. *State Bar of Arizona*, 433 U. S. 350 (1977); *Ohralik* v. *Ohio State Bar Association*, 436 U. S. 447 (1978).
5. Žr. šešis Tarptautinės miestų valdymo asociacijos priimtų etikos kodeksų leidimus nuo 1924 m.
6. *Public Administration Times*, August 1, 1979, p. 1.

Versta iš: **John A. Rohr: *The Problem of Professional Ethics***, *The Bureaucrat* (Summer, 1982) 47–50 pp.; and in *Essentials of Government Ethics*. Edited and with Introductions by Peter Madsen, Ph. D. and Jay M. Shafritz, Ph. D. (A Meridian Book, New York, 1992).

Konstitucija – kaip valstybės valdymo etikos pagrindas

David H. Rosenbloom

Davidas H. Rosenbloomas šiame straipsnyje nagrinėja „konstitucijos sąlygotos etikos" galimybes. Jis tvirtina, kad nuo 1970 m. Aukščiausiajam Teismui kitaip interpretuojant konstituciją, atsirado kai kurie nauji etiniai reikalavimai valdžios administracijoje dirbantiems žmonėms. Teisiniu požiūriu šiomis konstitucijos sąlygotomis etikos taisyklėmis siekiama valstybės pareigūnų atsakomybės už veiksmus, pažeidžiančius konstitucijoje nustatytas taisykles. Kitaip tariant, daugelis žmonių, kuriuos galima būtų pavadinti suinteresuotais ir dalyvaujančiais valdymo procese, atskirose Aukščiausiojo Teismo nagrinėtose bylose, iškeltose dėl vienodos apsaugos, tinkamo teisinio proceso ir žodžio laisvės valstybės tarnautojams, gavo arba jiems buvo perduotos įvairios teisės. Teisėms užtikrinti dabar egzistuoja konstitucinis mandatas, jo pagrindu valstybės administracijos darbuotojai gali naudotis šiomis teisėmis, ir tai iš esmės yra naujas moralinis orientyras valstybės pareigūnams.

Be to, Davido H. Rosenbloomo teigimu, ši konstitucijos sąlygota etika privertė valdžios struktūras naujai mąstyti ir valdyti. Dabar valstybės pareigūnai privalo gerbti pagrindines ir procesines asmens teises. Jie turi pasirinkti tokį sprendimo kelią, kuriame derėtų būtini valdžios interesai ir būtų mažiausiai pažeidžiamos piliečių asmeninės teisės. Konstitucijos sąlygota etika valstybės administratorius priverčia paisyti vertybių kodekso, kuris neišvengiamai susikerta su tradicine darbo efektyvumo vertybe.

Valstybės administracijos darbuotojai ir valdžios pareigūnai turėtų laikytis daugelio etikos kodeksų ir normų. Tačiau tol, kol kodek-

sai ir normos yra nuoseklūs ir išmokstami, juos įgyvendinti nesunku. Bet kai tik susiduriama su neaiškiais ir kartu nerealistiškais kodeksais bei reikalavimais, prieštaraujančiais vieni kitiems, tada sunku visais atvejais pasielgti etiškai. Beveik per visą JAV administracijos istoriją aptinkami du svarbiausi etikos reikalavimai: (1) nepasinaudoti valstybės nuosavybe ir užimamomis pareigomis siekiant išimtinai asmeninių tikslų ar naudos; ir (2) nešvaistyti valstybės išteklių. Šie reikalavimai buvo nuolat pažeidinėjami, o ypač 1829–1883 m., kai užtarimas buvo įprastas reiškinys. Tačiau valstybės tarnyba ir formaliai, ir teisiškai vis dar buvo traktuojama kaip „visuomenės pasitikėjimas", kuriam būtina pajungti daugybę asmeninių interesų. Siekiant pažaboti savanaudiškumą, buvo sukurta daug priemonių, pavyzdžiui, privačių ir valstybinių interesų derinimo įstatymų, įsakymų ir agentūrų nuostatų, taip pat įvairių etikos kodeksų. Nuo aštuntojo dešimtmečio etikos kodeksai, kuriais turi vadovautis valstybės tarnautojai ir pareigūnai, pasipildė nauja dimensija – konstitucijos sąlygota etika. Be to, sunku taikyti iš konstitucijos išplaukiančius etikos reikalavimus ir kartais reikia išmoningai derinti interesus, dažniausiai besikertančius su tradicinėmis administracijos vertybėmis – kvalifikuotu pareigų vykdymu, ūkišku požiūriu ir efektyvumu. Šiame straipsnyje apibūdinama šiuolaikinė valstybės administracijos pareigūnų konstitucinė etika.

Etikos raida

Argumentą, kad konstitucija suteikia pagrindą valstybės administracijos etikai, įtikinamiausiai išplėtojo Johnas A. Rorhas knygoje *Etika biurokratams* (1978)[1]. Autorius traktuoja konstituciją ir jos aiškinimą teismuose kaip nustatančią „santvarkos vertybes", kurias etiniu požiūriu privalo vykdyti valstybės administracijos tarnautojai ir pareigūnai. Jis rašo:

> Kadangi viešojo administravimo specialybės studentai arba jau užima, arba siekia užimti vadovaujančius postus tam tikro pobūdžio biurokratiniame aparate, labai tikėtina, kad jų etikos sampratos pagrindas yra to pobūdžio vertybės... Kadangi JAV konstitucija yra išskirtinis mūsų politinių vertybių simbolis, prie-

saika laikytis konstitucijos yra ir įsipareigojimas laikytis tų santvarkos vertybių, kurias sukuria konstitucija. Taigi priesaika, kurią duoda valstybės pareigūnai, leidžia biurokratams jaustis vienos moralinės bendruomenės nariais, o kitu atveju tai būtų neįmanoma dėl mūsų pliuralizmo. Tai yra moralinis biurokratų etikos pagrindas (P. 60–61).

Konstitucinė etika yra sritis, kurioje moralė, kaip teigia Johnas A. Rohras, sutampa su įstatymu. Aštuntajame dešimtmetyje JAV Aukščiausiasis Teismas priėmė daug sprendimų, kuriais valstybės administracijos darbuotojai yra atsakingi už savo veiksmus, pažeidžiančius „aiškias, įstatymais apibrėžtas ar konstitucines teises, kurias turėtų žinoti logiškai mąstantis asmuo..." (*Harlowas prieš Fitzgeraldą*, 1982)[2]. „Logiškai mąstantis asmuo" šiame kontekste reiškia valstybės administracijos darbuotoją, nes „logiškai mąstantis, kompetentingas valstybės pareigūnas turėtų žinoti jo veiksmus reglamentuojantį įstatymą."

Aukščiausiojo Teismo sprendimai, kad valstybės administracijos darbuotojai gali būti patraukti atsakomybėn už asmens konstitucinių teisių pažeidimus, buvo revoliucingi.[3] Praeityje daugumos valstybės administracijos darbuotojų ir vyriausybės pareigūnų dėl to nebausdavo. O nuo 1950 m. valstybės administracijos darbuotojai pradėjo kreipti daugiau dėmesio į tokias konstitucines vertybes bei reikalavimus kaip teisė į vienodą teisinę apsaugą, tinkamą teisinį procesą bei aktyvų asmeninių pilietinių teisių ir laisvių aiškinimą. Daugelis valstybės administracijos darbuotojų yra puikiai susipažinę su garsiausiomis teismo bylomis: *Brownas prieš Švietimo tarybą* (1954, teisė į vienodą teisinę apsaugą), *Godbergas prieš Kelly* (1970, tinkamas teisinis procesas) ir *Pickeringas prieš Švietimo tarybą* (1968, valstybės tarnautojų teisė į žodžio laisvę)[4]. Kitaip tariant, nuo šeštojo dešimtmečio pradžios iki aštuntojo pabaigos klientai, darbuotojai, įvairių institucijų (kalėjimų, ligoninių, globos namų) įnamiai, viešųjų įstaigų pacientai įgijo daug naujų konstitucinių teisių, ginančių juos, kai susiduriama su oficialiais administracijos veiksmais.[5]

Tarp Amerikos administracinės doktrinos ir konstitucinio įstatymo egzistuoja daug realių ir potencialių prieštaravimų. Pavyzdžiui, tinkamas teisinis procesas nebūtinai yra pats veiksmingiausias procesas; pastangos apsaugoti valstybės iždą nemokant pašalpų valsti-

joje nuolat negyvenantiems asmenims gali prieštarauti teisiniu požiūriu pripažintoms konstitucinėms teisėms keliauti bei naudotis vienoda gynyba; griežti veiksmai efektyvumo vardan prieš valstybės administracijos darbuotojus, keliančius į viešumą korupciją, gali pažeisti tų darbuotojų teisę į žodžio laisvę. Taigi valstybės administracijos darbuotojai, gerai išmanantys tradicines administracijos vertybes *ir pagal tas vertybes besielgiantys teisingai*, gali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn už konstitucinių asmens teisių pažeidimą. Kadangi tarp tų asmenų gali būti valstybės pareigūnams pavaldūs asmenys bei toje sferoje darbo ieškantys asmenys, potenciali valstybės administracijos darbuotojų atsakomybė už konstitucinių teisių pažeidimą yra išties didelė.

Tarp valstybės administracijos darbuotojų konstitucinių vertybių žinojimo, svarstymo proceso, reikalavimų ir etikos galima dėti lygybės ženklą dėl trijų priežasčių. Pirma, kaip teigia Johnas A. Rohras, todėl, kad valstybės administracijos darbuotojai prisiekia ištikimybę konstitucijai ir yra susaistomi jos vertybių. Antra, potencialios atsakomybės už savo veiksmus norma yra moralinio pobūdžio – konstitucinius reikalavimus privalo žinoti kiekvienas save gerbiantis valstybės pareigūnas. Trečia, šiame kontekste atsakomybė grindžiama prielaida, kuri, žinia, yra moralinio pobūdžio: valstybės pareigūnai turėtų kuo rečiau pažeisti asmens teises. Aukščiausiojo Teismo žodžiais tariant, valstybės administracijos darbuotojų atsakomybė yra priemonė daryti įtaką „pareigūnams, galintiems abejoti, ar bus teisėta, jeigu jie suklys ketindami atlikti veiksmus, kuriais jie gina piliečių konstitucines teises.“ (*Owenas prieš Nepriklausomybės miestą*, 1980)[6]. Svarbiausia valstybės administracijos darbuotojams yra įsisąmoninti konstitucinės teisės principus ir veikti pagal juos bei vadovautis jais kaip moraliniu (o kartu ir teisiniu) oficialaus elgesio kelrodžiu.

Konstitucinės vertybės ir svarstymo procesas

Kaip ir daugelis etikos kodeksų, konstitucijos keliami reikalavimai dažnai yra dviprasmiški, priklauso nuo įmantraus balansavimo

tarp besikertančių interesų, ir nelabai aišku, kaip juos reikėtų taikyti naujomis aplinkybėmis. Todėl etinis konstitucijos pagrindas yra platesnis negu aiškiai nustatyta teisminė atsakomybė. Čia priklauso ir tos vertybės, kurios turi būti taikomos anksčiau nepasitaikiusiose situacijose. Iš tikrųjų konstitucinė etika reikalauja specifinio svarstymo proceso. Konstitucinės teisės turi *struktūrą*. Kartais klausimus ar problemas būtina nagrinėti eilės tvarka. Pavyzdžiui, neįmanoma našiai svarstyti apie vienodą konstitucinę teisę į gynybą, jeigu neaišku, kaip skirtingas politinis grupavimas į žmonių kategorijas, tarkim, pagal rasę, lytį ar amžių, traktuojamas teisme.

Šiame skyriuje diskutuojama ir atskleidžiama pagrindinių konstitucinių teisių, tinkamo teisminio proceso, privatumo ir vienodos teisinės apsaugos struktūra viešojo administravimo požiūriu. Taip pat aiškinama, kaip naudotis konstitucija kaip etiniu pagrindu, nurodoma, kaip dabartinė konstitucinė teisė reikalauja, kad valstybės administracijos darbuotojai, veikdami savo nuožiūra, nuspręsdami ir svarstydami, remtųsi konstitucinėmis vertybėmis.

Pagrindinės konstitucinės teisės

Pagrindinės konstitucinės teisės, be kitų, apima teisę laisvai išpažinti religiją, teisę į žodžio, spaudos, susirinkimų ir keliavimo laisvę. Pagrindinės teisės sudaro Amerikos valdžios sistemos pagrindą. Tačiau jos nėra absoliučios. Jos gali būti apribotos esant tam tikroms sąlygoms, bet labai retai, jeigu apskritai gali būti apribotos vien administracijos patogumui. Aukščiausiasis Teismas neseniai pastebėjo, kad „konstitucija pripažįsta aukštesnes vertybes nei greitą ir efektyvų darbą“ (*Stanley prieš Ilinojaus valstiją, 1972*)[7], vadinasi, nepaisant „fakto, kai tas ar kitas atskirai paimtas įstatymas ar procedūra yra veiksmingi, patogūs naudoti ir naudingi bei padeda valdžios struktūroms atlikti jos funkcijas, jie nebus pateisinami, jeigu prieštaraus konstitucijai“ (*Imigracijos ir natūralizacijos tarnyba prieš Chadha*, 1983)[8]. Atvirkščiai, statutas, politika ar administraciniai veiksmai, pažeidžiantys kokią nors pagrindinę konstituci-

nę teisę, turi pasitarnauti kaip demonstruojantis pavyzdys vyriausybei pasirūpinti, kad ta laisvė būtų kuo mažiau ribojama.

Nagrinėjant dar smulkiau, bendra pagrindinių konstitucinių teisių struktūra yra tokia:

Klausimas įžangai:
1. Ar konkretūs valdžios veiksmai apriboja kokią pagrindinę individo ar grupės konstitucinę teisę?
2. Jei ne, tada konstitucija nepažeidžiama.

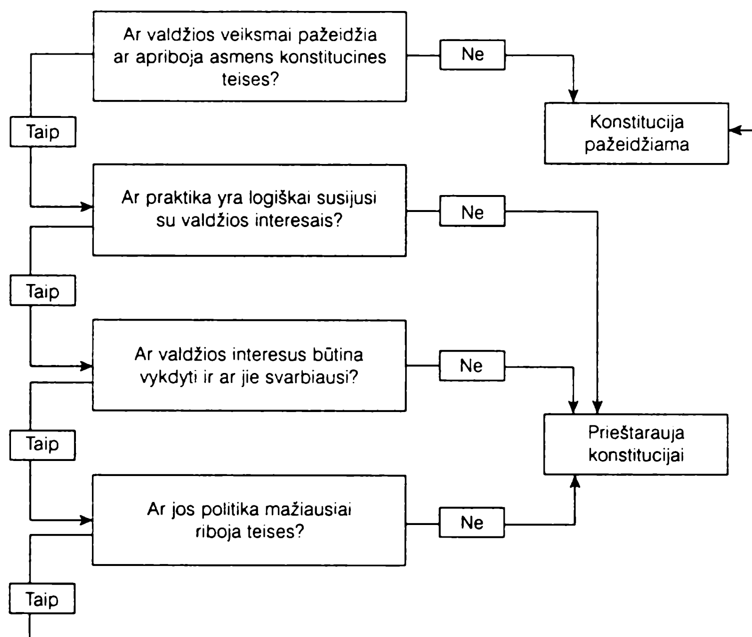
Normos nustatymas:
1. Ar veiksmas racionaliai tarnauja būtinam ar aukščiausiajam valdžios interesui?
2. Jei ne, tada veiksmas pažeidžia konstituciją.

Priemonių nustatymas:
1. Ar valdžia, siekdama savo būtino intereso, naudoja priemones, mažiausiai ribojančias pagrindines konstitucines teises?
2. Jei ne, tai veiksmas pažeidžia konstituciją.

1 paveiksle pateikta pagrindinių konstitucinių teisių struktūra.

Čia turėtų paaiškėti etinis pagrindinių konstitucinių teisių pagrindas. Šios teisės labai vertinamos kaip moralinis gėris. Manoma, kad jos yra būtinos individo intelektualiam ir moraliniam vystymuisi. Amerikos vyriausybė Nepriklausomybės deklaracija įsipareigojo ginti konstitucines teises, o Teisių deklaracija ir keturioliktoji konstitucijos pataisa jai neleidžia pažeisti teisių. Amerikos politinėje kultūroje šių teisių apribojimas, kai nebūtina, neturint racionalaus pagrindo ar pateisinamos priežasties arba naudojant labiau žalingas nei naudingas priemones, yra ir nepateisinama konstituciniu požiūriu, ir neetiška.

Kad vykdytų etinius reikalavimus nepažeisti pagrindinių konstitucinių teisių, valstybės administracijos darbuotojai turėtų nuodugniai apsvarstyti savo veiksmus. Pirma, jie turi sugebėti nustatyti tokius veiksmus, kurie daro įtaką teisėms. Tam būtina apskritai žinoti konstitucinę teisę ir atsižvelgti į svarstymus teisminio nagrinėjimo metu. Antra, valstybės administracijos darbuotojai turi mo-



1 pav. *Pagrindinių teisių struktūra (žodžio, asociacijų, religijos išpažinimo laisvė)*

kėti atskirti privalomus valstybės interesus nuo neprivalomų. Praktiškai nėra specialaus testo, skirto nustatyti privalomam interesui. Tikriausiai tokie interesai turi būti gyvybiškai svarbūs valdžios struktūroms sugebėti nepertraukiamai ir gerai funkcionuoti. Kaip minėta anksčiau, neatrodo, jog tokios tradicinės vertybės, kaip ūkiškumas, efektyvus bei rezultatyvus darbas, būtų teismų traktuojami kaip privalomi interesai. Pagaliau daug dėmesio reikia skirti pasirenkant priemones būtiniems interesams pasiekti. Visos įtikinamos alternatyvos turi būti įvertintos pagal tai, kiek jos pažeidžia pagrindines konstitucines teises. Būtina bet kokia kaina rinktis tokias priemones, kuriomis būtini interesai pasiekiami mažiausiai pažeidžiant konstitucines teises. Iš tikrųjų federalinis teismas kartą pažymėjo, kad „kai valstija atima iš asmens konstitucines teises, nepakankami ištekliai niekada negali pakankamai pateisinti“ (*Hamiltonas prieš Love'ą*, 1971)[9].

Dėl pagrindinių konstitucinių teisių struktūros sudėtingumo valstybės administracijos darbuotojai, teisėjai ir kiti pareigūnai dažnai daro skirtingas išvadas apie valdžios veiksmų konstitucinį pagrįstumą. Tačiau etiškai besielgiantis valstybės administracijos darbuotojas visada pasinaudos anksčiau aprašytu svarstymo procesu, idant pagrindinėms konstitucinėms asmens teisėms būtų padaryta mažiausiai žalos.

Teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą

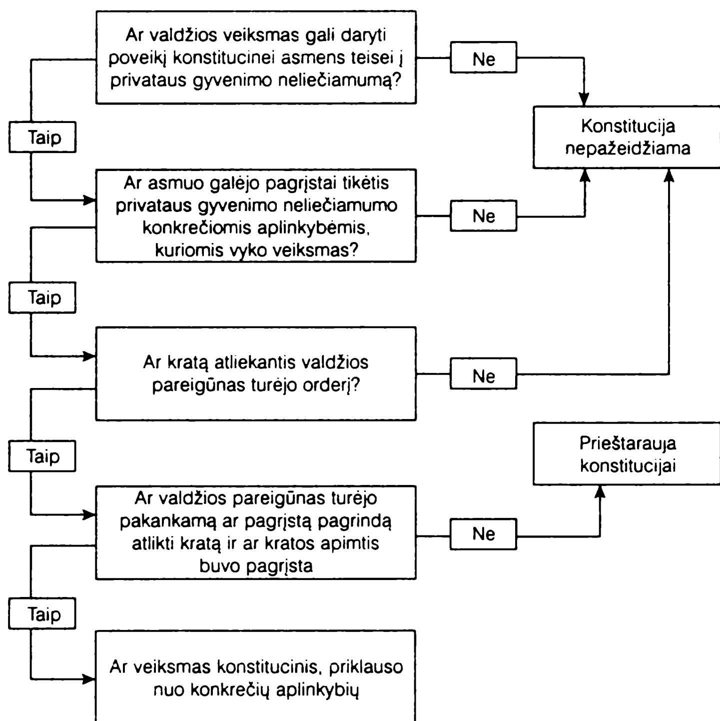
Teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą išplaukia iš ketvirtosios konstitucijos pataisos, kurioje numatytos „žmonių teisės į tai, kad jie kaip asmenys būtų apsaugoti nuo nepagrįstų kratų ir konfiskacijų, būtų saugūs jų namai, dokumentai ir pasekmės ..." Kaip ir kitos konstitucinės teisės, rūpinimasis privataus gyvenimo neliečiamumu atsispindi etikoje. Šnipinėjimas, slaptas pasiklausymas, kitų asmenų pokalbių telefonu klausymasis ar svetimos korespondencijos skaitymas apskritai laikomas amoraliu Amerikos visuomenėje. Kalbant apie administracijos veiksmus, išskyrus tuos, kurie reikalingi užtikrinti, kad būtų laikomasi įstatymų siekiant išvengti privačių teisių pažeidimo, svarbiausia yra reikalauti, kad kratos atlikimas ir nusikaltimai ar pažeidimai būtų tiriami *pagrįstai* ir būtų *pagrįstos* apimties. Logiškumas savo ruožtu priklauso nuo daugelio toliau išdėstytų veiksnių:

Klausimas įžangai:
1. Ar asmuo, kurio teisei į privataus gyvenimo neliečiamumą yra kilusi grėsmė, esant konkrečioms sąlygoms, gali pagrįstai tikėtis privataus gyvenimo neliečiamumo (tokio, kuris sulauktų visuomenės pritarimo)?
2. Jei ne, tuomet teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą nepažeista.

Procesas, loginis pagrindas ir pagrįstumas:
1. Jei yra tinkamas orderis kratai, ji konstituciškai pagrįsta.
2. Jeigu buvo priežastis kratai, ji konstituciškai pagrįsta.

3. Jeigu krata, atlikta kitam, ne teisėsaugos, tikslui, buvo atliekama pagrįstai ir buvo pagrįstos apimties, ji konstituciškai pagrįsta.

Kaip ir esminių konstitucinių teisių atveju, teismo sprendimai gali skirtis dėl kitų valdžios veiksmų, susijusių su asmens teise į privataus gyvenimo neliečiamumą, pagrįstumo. Iš pirmojo klausimo galima daryti įvairias išvadas. Tikriausiai visuomenė nepasirengusi pritarti sekretorės požiūriui, kad jos viršininkas neturėtų raustis po stalčius ieškodamas laiškų kopijų, tuo tarpu ta pati visuomenė gali pritarti analogiškam gydytojos nusiskundimui, kurios bylose saugoma konfidenciali jos ligonių informacija. Lygiai taip pat darbuotojas pagrįstai nesitiki išlaikyti tiek privatumo savo darbo stalo stal-



2 pav. *Teisės į privataus gyvenimo neliečiamumą struktūra*

čiuose kiek rankinėje. O dėl pagrįstumo, tikintis privatumo, precedentinė teisė yra labai sudėtinga ir rezultatai dažnai priklauso nuo labai įmantrių dalykų. Tačiau bendra tendencija aiški: kuo didesnė tikimybė, kad sritis ar objektas bus teisėtai traktuojami kaip privatūs, tuo labiau tikėtina, kad administraciniu veiksmu bus peržengtas slenkstis ir bus neteisėtai įsikišta į asmens privatų gyvenimą.

Netgi jeigu asmuo pagrįstai tikisi privataus gyvenimo neliečiamumo, sankcionuota krata neprieštaraus konstitucijai, jeigu ji atitiks pagrįstumo reikalavimus. Vienas svarbiausių reikalavimų: valstybės administracijos darbuotojas, pradėdamas kratą, privalo turėti aiškų tikslą. Sumanęs „pažvejoti", gal ką sugaus, vargu ar elgsis pagal konstituciją. Be to, kratos apimtis taip pat turi būti ribota priklausomai nuo funkcijos, kuriai duota sankcija. Naršyti po darbuotojo bylas reikia tik pagrįstumo, o jo būsto kratai reikalingas orderis. Kai kalbama apie institucijų klientus, o ne apie darbuotojus, svarstoma panašiai. Socialiai remtinų asmenų būsto krata vidurnaktį tikriausiai pagal konstituciją yra nepateisinama, tuo tarpu socialinės rūpybos darbuotojų lankymasis ten darbo valandomis, prieš tai asmenis informavus, konstituciniu požiūriu yra pateisinamas (žr. *Wymanas prieš Jamesą*, 1971; *Parishas prieš Valstybės tarnybos komisiją*, 1967).[10]

Etine prasme konstitucinė teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą įspėja, kad valstybės administracijos darbuotojas privalo gerbti asmens teises ir gerai pagalvoti prieš atlikdamas kratas ar tirdamas. Taip pat reikia atkreipti dėmesį į raštu pateikiamą informaciją anketose ir paraiškose. Priklausomai nuo informacijos pobūdžio gali kilti grėsmė asmens privataus gyvenimo neliečiamumui, kurio jis pagrįstai tikisi, o tai jau konstituciškai neteisėta.

Konstitucinė teisė į tinkamą teisinį procesą laikantis procesinės teisės normų

Konstitucinė teisė į tinkamą teisinį procesą laikantis procesinės teisės normų išdėstyta penktojoje ir keturioliktojoje konstitucijos pataisose, turi užtikrinti, kad bet koks procesas, kuriuo vyriausybė at-

ima iš asmens gyvybę, laisvę ar nuosavybę, būtų iš esmės teisingas. Vardan teisingumo asmeniui, iš kurio atimamos minėtos teisės, bent jau turi būti pranešta apie valdžios veiksmų priežastis bei turi būti suteikta galimybė imtis atsakomųjų veiksmų į išdėstytas priežastis. Pagal tobuliausią tinkamo teisinio proceso, laikantis procesinės teisės normų, formuluotę tai galimybė visateisiai pasinaudoti prisiekusiųjų teismo procesu, kur būtų laikomasi visų techninių taisyklių, pagal kurias kviečiami liudytojai ir viskas vyksta tam tikra tvarka, taip pat suteikiama teisė apskųsti neteisingus teismo sprendimus.

Tinkamas teisinis procesas, laikantis procesinės teisės normų, yra svarbus kasdieninėje valstybės valdymo praktikoje, nes pagal jį vyksta procesai, priešiški institucijai darbuotojų veiksmai, nutraukiamos pašalpos, nesuteikiamas gyvenamasis plotas valstybiniuose butuose ir panaikinamos kai kurio licencijos bei leidimai. Tokios pašalpos ar vyriausybės lėšos, kartu paėmus, yra laikomos „naujos nuosavybės“ ar „nuosavybės interesų“ forma, kuri traktuojama kaip tradicinė nuosavybė pagal dabar galiojančią konstitucinę teisę (Reich, 1964; *Godlbergas prieš Kelly*, 1970; *Klyvlendo švietimo taryba prieš Loudermillą*, 1985).[11]

Kiekviename administraciniame kontekste tinkamo proceso apimtis priklauso nuo šių trijų teiginių suderinimo:

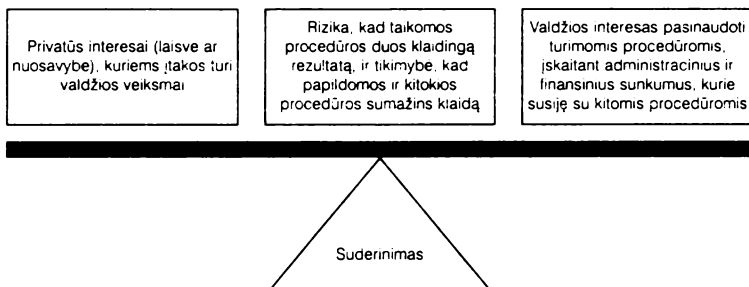
1) tokie privatūs interesai kaip laisvė ar nuosavybė, kuriems įtakos turi valdžios veiksmai,

2) rizika, kad taikomos procedūros duos klaidingą rezultatą, ir tikimybė, kad papildomos ir kitokios procedūros sumažins klaidą,

3) valdžios interesas pasinaudoti turimomis procedūromis, įskaitant administracinius ir finansinius sunkumus, kurie susiję su kitomis procedūromis.

3 paveiksle pateikta šios struktūros schema.

Ir vėl aiškus santykis tarp konstitucinių reikalavimų ir etikos. Akivaizdi ir etinė pareiga būti teisingam kitiems, ir konstitucinė nuostata būti ypač atsargiam siekiant užtikrinti, kad asmuo būtų apsaugotas nuo žalos, kurią gali padaryti impulsyvus, kaprizingas, piktavališkas ar paprasčiausiai klaidingas sprendimas. Kalbant apie valstybės pareigūnus, kurie yra įsipareigoję visuomenei, taip pat



- Tinkamas teisinis procesas laikantis procesinės teisės normų reikalauja atitinkamai suderinti minėtus veiksnius
- Kuo svarbesni privatūs interesai, tuo reikalingesnės tobulesnės procedūros siekiant išvengti klaidų
- Ateina laikas, kai papildoma ar kitokia procesinė apsauga gali tapti tokia brangi, kad jos net nebeprireiks

3 pav. *Teisės į tinkamą teisinį procesą laikantis procesinės teisės normų struktūra*

specialiai grupei asmenų, kurių nurodymu jie veikia, ir etika, ir konstitucija reikalauja pusiausvyros, kuri turi atspindėti visuomenės interesą, kad valdžios struktūros atlieka savo pareigas greitai, kvalifikuotai ir nešvaistydamos lėšų.

Lygybė prieš įstatymą

Keturioliktoji konstitucijos pataisa garantuoja, kad nė viena valstija savo jurisdikcija negali atimti nė vienam asmeniui teisės į „lygybę prieš įstatymą“. Penktosios konstitucijos pataisos nuostata dėl tinkamo teisinio proceso laikantis procesinės teisės normų buvo interpretuojama kaip ribojanti federalinės valdžios veiksmus. 1868 m. patvirtintoje keturioliktojoje konstitucijos pataisoje pagrindinis tikslas straipsnyje dėl lygybės prieš įstatymą buvo užkirsti kelią negrų diskriminacijai, kurių dauguma buvo ką tik išlaisvinti pietinėse Amerikos valstijose. Bėgant laikui, o ypač nuo šeštojo XX amžiaus dešimtmečio, teisė į lygybę prieš įstatymą buvo taikoma valstybinėje politikoje klasifikuojant žmones ne tik rasiniu, bet ir etniniu, lyties, amžiaus, gyvenamosios vietos bei kitų socialinių veiksnių pagrindu.

Šiandien teisė į lygybę prieš įstatymą sudėtinga ir yra valstybės administracijos darbuotojų, norinčių kitaip traktuoti asmenis rasės ar lyties pagrindu, etikos kelrodis. Teisės į lygybę prieš įstatymą nagrinėjimas padeda etiškai valdyti valstybę, kadangi tikrinama, ar asmuo pakankamai apsaugotas nuo rasizmo, darbų skirstymo į vyriškus ir moteriškus, etinio šovinizmo ar kitokio skirstymo, kurio pagrindu būtų galima imtis veiksmų prieš jį. Toliau pateikiama bendra teisės į lygybę prieš įstatymą struktūra:

Klausimas įžangai:
1. Ar valstybės politika ir praktika užmaskuotai ar atvirai klasifikuoja asmenis juos diskriminuodama ar sukurdama palankesnes sąlygas?
2. Jei ne, tai teisė į lygybę prieš įstatymą nepažeidžiama.

„Abejotinos“ klasifikacijos
1. Jeigu asmenys yra klasifikuojami rasiniu ar etniniu požiūriais, vargu ar tokia klasifikacija konstitucinė.
2. Abejotina klasifikacija gali būti diskriminuojanti arba teikti palankesnes sąlygas.

Diskriminuojanti abejotina klasifikacija:
1. Diskriminuojanti abejotina klasifikacija yra konstitucinė tik tada, kai valdžios struktūros gali įrodyti, kad tokią klasifikaciją taikyti būtina.
2. Valdžios struktūrų pareiškimas, kad tai būtina, bus įdėmiai teisiškai išnagrinėtas (t. y. bus atliekamas teisminis tyrimas).
3. Jeigu diskriminuojanti abejotina klasifikacija tarnauja valdžios interesui ir tai patvirtina teismo išvada, ji vis vien gali būti nekonstitucinė, jeigu paaiškės, kad tokia klasifikacija nėra mažiausiai ribojantis variantas siekiant politinio tikslo.

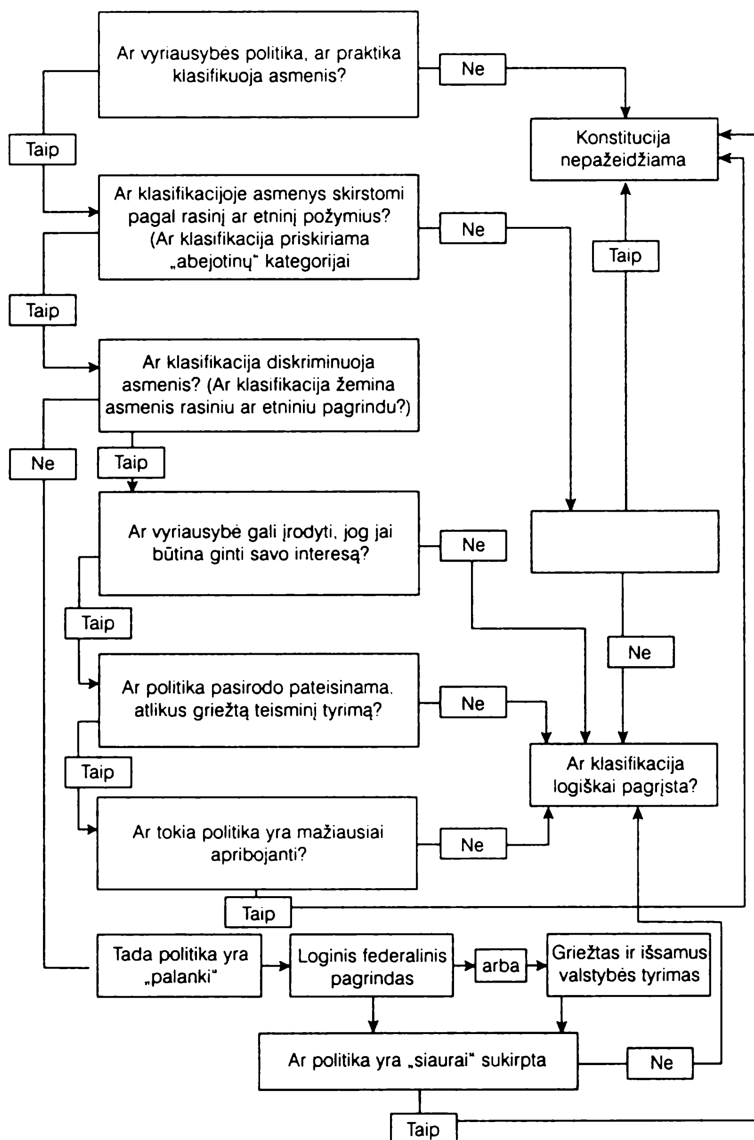
Palanki abejotina klasifikacija
1. Palanki klasifikacija, pavyzdžiui, teigiamo veiksmo atveju skirta padėti grupei žmonių (tarkime, mažumai), kuri praeityje buvo diskriminuojama.

2. Federalinė politika gali būti konstitucinė, jeigu ji logiškai pagrįsta.
3. Nefederalinė valstybės politika gali būti konstitucinė, jeigu atlikus išsamų teisminį tyrimą, įrodoma būtinybė ginti valdžios interesą, pavyzdžiui, valdžios pastangos imtis teisinių priemonių prieš antikonstitucinę diskriminaciją.
4. Palanki abejotina klasifikacija, kurios teisėtumas įrodomas jau minėtais būdais, yra laikoma konstitucine tik tuo atveju, jei ji yra „ankštai sukirpta" (tai reiškia, yra ribotos apimties ir trukmės, yra reali, asmenų grupei iš viso neužkrauna naštos arba ta našta labai menka ir yra logiškai susijusi su teisėtu valdžios tikslu).

Neabejotina klasifikacija
1. Klasifikacija, grindžiama ne rasiniais ar etniniais veiksniais, o amžiumi, lytimi, gyvenamąja vieta ir pajamomis, yra laikoma neabejotina klasifikacija.
2. Neabejotina klasifikacija yra konstitucinė, jeigu logiškai ji gali pasitarnauti teisėtai valdžios funkcijai ir jeigu jos teisėtumą įrodo įprastas išsamus teisminis tyrimas.

4 paveiksle pateikta bendra teisės į lygybę prieš įstatymą struktūra.

Svarbu atminti, kad užtikrinant teisę į lygybę prieš įstatymą, ir klasifikacija, ir ketinimai yra labai svarbūs. Jeigu du žmones iš esmės iš visiškai vienodų sąlygų vyriausybė traktuoja skirtingai, pagal konstituciją susiduriama su teise į tinkamą teisinį procesą laikantis procesinės teisės normų, o ne su teise į lygybę prieš įstatymą. Politika, pagal kurią nei užmaskuotai, nei atvirai klasifikacijos nekuriamos, bet kuri šiurkščiau traktuoja juodaodžius negu baltaodžius, nepažeidžia teisės į lygybę prieš įstatymą, jeigu toks skirtingumas nėra tyčinis.



4 pav. *Bendra teisės į lygybę prieš įstatymą struktūra (Konstitucijos penktoji ir keturioliktoji pataisos)*

Konstitucijos, kaip valstybės administravimo etikos pagrindo, taikymas

Daugelis konstitucinių teisių ir valstybės tarnautojams taikomų etinių principų tarpusavyje glaudžiai susiję. Konstitucija pateikia valstybės tarnybos darbuotojams technines ir moralines gaires, kurias jie prisiekia vykdyti. Valstybės tarnautojų priesaika įpareigoja juos atliekant savo oficialias pareigas vadovautis konstitucine teise. Šiame straipsnyje pateikta apžvalga tik labai trumpai apibūdina šiuo metu egzistuojančias bendras konstitucinių teisių struktūras. Interpretacijos nuolat kinta. Naujos bylos diktuoja naujus įstatymus. Ankstesnių įstatymų taikymas gali keistis, nes teisėjai gali teikti didesnę svarbą vienam ar kitam faktoriui ir skirtingai juos derinti.

Tačiau neturi bauginti tai, jog reikia laikytis konstitucinės teisės. Pagrindiniai teismo sprendimai yra aptarinėjami žiniasklaidoje. Dauguma žmonių, dirbančių valstybės valdymo aparate, turi galimybę kreiptis į valdžios institucijose ar vyriausybės departamentuose dirbančius teisininkus. Tokie profesiniai leidiniai kaip *PA Times* ir *IPMA Newsletter* apžvelgia ypatingus atvejus. Leidinio *Public Administration Review* straipsniai ir kiti profesiniai žurnalai tyrinėja konstitucijos vystymosi kryptis ir sprendimus. Pagaliau, įgyvendinant plačiai žinomus ketinimus plėtoti konstitucinę teisę, galbūt bus paprasčiausiai pasinaudota institucijų leidžiamais žinynais ir instrukcijomis.

Konstitucija, kaip valstybės administravimo etikos pagrindas, turi mažiausiai du ribotumus. Vieną jų nesunku panaikinti, tačiau kitas glūdi pačioje jos esmėje. Sunkinančios aplinkybės, kai valdžios atstovų pusė teisminiame bylos nagrinėjimo procese nesilaiko konstitucinių sprendimų, nedažnas reiškinys, bet kartais trūksta lėšų iki galo įgyvendinti teismo sprendimus. Be to, dažnai valstybės pareigūnai, tiesiogiai nedalyvaujantys byloje, atsisako stipriai keisti savo metodus, nors tai būtina, kad jų darbas derėtų su nuolat besivystančia konstitucine teise. Pavyzdžiui, federalinio apygardos teismo sprendimai taikytini tik šioje apygardoje. Valstybės tarnautojams, dirbantiems vienoje apygardoje, nereikia keisti savo darbo praktikos, kad ji atitiktų kitoje apygardoje veikiančius sprendimus. Kar-

tais toks nevieningumas yra išmintingas, nes apygardų teismai nesutaria arba kartais neaiški įstatymo nuostata. O kai kada tai neetiška, nes leidžiama toliau egzistuoti sąlygoms, kurios yra žinomos kaip konstituciją pažeidžiančios sąlygos. Kalėjimų ir visuomenės psichinės sveikatos reformos gali būti puikiausi pavyzdžiai. Nepaisant aiškios konstitucinės teisės vystymosi krypties šiose srityse, daug valstijų delsė ir neįgyvendino konstitucijos reikalautų priemonių tol, kol nebuvo patrauktos teisminėn atsakomybėn. Faktiškai dauguma valstijų buvo teisiškai įpareigotos vykdyti kalėjimų reformą. Galbūt toks įpareigojimų nepaisymas yra naudinga teisinė ir/arba administracinė strategija, tačiau, kai iš asmenų sąmoningai yra atimamos konstitucinės teisės, vargu ar tai galima pavadinti etišku administravimu.

Konstitucijos, kaip valstybės administravimo etikos pagrindo, ribotumas yra tas, kad, kaip ir teisė apskritai, priimtinam elgesiui ji kelia minimalius reikalavimus. Praeityje konstitucija leido egzistuoti vergijai ir sankcionavo rasinę segregaciją. Šiandien, žinoma, tai laikoma absoliučiai neetiška. Tačiau dabartinė konstitucija leidžia mirties bausmę ir nelaiko abejotina valstybės politikoje klasifikaciją lyties pagrindu. Tikriausiai šią ar kitokią praktiką, dabar laikomą konstitucine, ateities kartos laikys neetiška. Todėl, nors konstituciją ir reikia traktuoti kaip labai svarbų valstybės valdymo etikos pagrindą, jos nereikėtų laikyti išsamiu etiško tarnautojų elgesio vadovu.

Pastabos

1. John A. Rohr, *Ethics for Bureaucrats* (New York: Marcel Dekker, 1978).
2. *Harlow v. Fitzgerald*, 457 U.S. 8000 (1982).
3. David H. Rosenbloom, *Public Administration and Law* (New York: Marcel Dekker, 1983); David H. Rosenbloom ir James D. Carrol, Toward Constitutional Competence: A casebook for Public Administrators (Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall, 1990).
4. *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954); *Godberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970); *Pickering v. Board of Education*, 391 U.S. 563 (1968).
5. David H. Rosenbloom, *Public Administration.*
6. *Owen v. City of Independence*, 445 U.S. 622 (1980).

7. 405 U.S. 645 (1972).
8. 462 U.S. 919 (1983).
9. 328 F. Supp. 1182 (1971).
10. Wyman v. James, 400 U.S. 309 (1971); *Parrish v. Civil Service Commission*, 425 P.2d 223 (1967).
11. Charles Reich, „The New Property," *Yale Law Journal*, vl. 73 (1964), pp. 773–787; *Godberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970); *Cleveland Board of Education v. Loudermill*, 470 U.S. 532 (1985).

Versta iš: **David H. Rosenbloom:** ***The Constitution as a Basis for Public Administrative Ethics.*** *Essentials of Government Ethics.* (eds.) Peter Madsen, Ph. D. and Jay M. Shafritz, Ph. D. (A Meridian Book, New York, 1992), pp. 48–65.

Sunkus pasirinkimas: valstybės tarnautojų priimamų sprendimų pagrįstumas

Douglas T. Yates, Jr.

Straipsnyje „Sunkus pasirinkimas: valstybės tarnautojų priimamų sprendimų pagrįstumas" Douglasas T. Yatesas jaunesnysis supažindina su idėja, kad valstybės tarnautojo vaidmuo Amerikos valdyme tapo išskirtiniu visuomenės interesų politikos formavimo procese. Jis teigia, kad Amerikos vyriausybė tapo savotiška „biurokratine demokratija", kurioje viešojo administravimo atstovai pasirenka visuomenės interesų politikos vertybes ir priima sunkius sprendimus, kai jos viena kitai prieštarauja. Pagrindinė šio proceso problema yra ta, kad mažai dėmesio skiriama valstybės tarnautojų pasirinktoms vertybėms pagrįsti. Yatesas mano, kad dabar labiausiai trūksta atviro ir aiškaus viešojo administravimo atstovų paaiškinimo, kodėl jie pasirenka tas, o ne kitas vertybes. Yatesas kviečia iš esmės padiskutuoti apie vertybes ir jų pasirinkimą mūsų „biurokratinėje demokratijoje", kad piliečiai turėtų pakankamai žinių, kai jiems tenka rimčiau pamąstyti apie valdymo procesą.

Vertybių ir etikos klausimas lyg koks debesis, o gal skysti garai kabo virš daugumos visuomenės interesų politikos diskusijų. Šie klausimai yra svarbūs ir iškyla visiems, bet jais užsiimti paprastai būna sunku. Aptardamas visuomenės interesų politikoje iškylančius vertybių konfliktus, šiame straipsnyje noriu padaryti du dalykus. Pirma, taip apriboti vertybių problemą, kad būtų galima reguliuoti diskusijų apimtį. Antra, pasiūlyti tokį analitinį požiūrį į vertybių dilemas, kuris paaiškintų valstybės pareigūnams jų kasdieniame darbe iškylančius vertybių konfliktus.

Prieš nustatydamas savo sąlygines ribas ir pradėdamas kalbėti apie savo požiūrį į vertybių konfliktą, norėčiau porą žodžių tarti apie tai, kur, mano manymu, slypi esminė vertybių problema. Neišsiaiškinę, kokie valstybės pareigūnai, politika ir vertybių problemos mus domina, bandome aprėpti kiekvieną įmanomą politinio gyvenimo ir elgesio aspektą. Pats demokratinis procesas yra išsamių debatų apie vertybes šaltinis. Tai pasakytina ir apie bet kokią diskusiją dėl atstovų vaidmens – ar jie pagal jų vaidmens apibrėžimą būtų Burke'o pobūdžio, ar pliuralistiniai. Lygiai tokie pat yra ir bet kokie apmąstymai apie asmeninius ar visuomenės interesus. Tai liečia ir asmenines moralumo apraiškas, įskaitant tiesos sakymo kanonus, priemonių (tam tikram tikslui pasiekti) pateisinimą ir tai, kas gana senamadiškai vadinama pareiga ir priederme.

Mano strategija yra palikti šias kankinančias problemas kitiems iš dalies todėl, kad neturiu nieko naujo apie juos pasakyti, iš dalies ir todėl, kad kiti [*visuomeninės pareigos*] tyrinėtojai, atrodo, su šiais dalykais gana neblogai tvarkosi. Aš labiau norėčiau išsirinkti vieną pareigūnų, politikos ir vertybių konfliktų žemėlapio kamputį, kuriam, priešingai nei dabar, ankstesnėje literatūroje buvo skiriama daug dėmesio. Aš turiu galvoje paskirtų pareigūnų ir valdininkų, kaip visuomenės interesų politikos demokratinėje visuomenėje formuotojų, vaidmenį. Aš manau, kad jie turi pakankamai įgaliojimų politikai formuoti ir sprendimų priėmimo procesams pasirinkti. Be to, manau, kad abiem pasirinkimo atvejais ant kortos statomos labai reikšmingos vertybės. Aš imu valstybės tarnautojų vaidmenį pasirenkant vertybes dėl trijų priežasčių: 1) pripažįstama, jog valstybės valdininkai vis dažniau formuoja visuomenės interesų politiką tiek pradiniuose jos etapuose, tiek ją įgyvendinant; 2) sutelkdamas dėmesį į valstybės tarnautojų vaidmenį, aš galiu išvengti diskusijų apie tai, koks iš tiesų turėtų būti deramas atstovo elgesys (kai tai priklauso nuo vienos ar kitos išsamesnės demokratijos teorijos pasirinkimo); ir 3) beveik kiekvienoje jūsų pasirinktoje demokratijos teorijoje tie valstybės tarnautojų elgesio aspektai, kurie susiję su jų pasirinkimu ar „vertybių nustatymu", yra be galo problematiški. Ar politika ir administravimas būtų atsiejami, ar glaudžiai susiję, vis dėlto gana keista, kad pagrindinį vaidmenį pasirenkant vertybes turėtų vaidinti pa-

skirti pareigūnai. Svarbiausia ne tai, kas globoja globėjus – tai iš tiesų laiko išbandymus atlaikęs klausimas – bet tiksliau sakant, kas ir kaip reguliuoja ar kontroliuoja valstybės tarnautojų – politikos formuotojų – vertybes. Esu įsitikinęs, kad biurokratai ir toliau vaidina *išskirtinį* vaidmenį vertybių srityje, nes nustato ir valdo procesą, kuriame iškeliami, aptariami, išklausomi ir išsprendžiami pagrindiniai ginčai dėl esminių veiklos krypčių (politikos).

Kad išvengtume dar vieno, jau seniai egzistuojančio, ginčo dėl valstybės tarnautojų nepriklausomybės ir jiems suteikiamų įgaliojimų, leiskite manyti, kad valstybės tarnautojams pagal užimamas pareigas tenka dalyvauti vertybių pasirinkimo ir balansavimo procese – bent jau tada, kai jie teikia pasiūlymus dėl esminių veiklos krypčių arba aiškina įstatymus. Įsivaizduoju, kad kas nors galėtų atsakyti, jog valstybės tarnautojo teisė laisvai pasirinkti skirtingas vertybes yra labai ribota. Neįsivaizduoju, kad kas nors galėtų pasakyti, jog pasirenkant ir subalansuojant vertybes, biurokrato vaidmuo yra nereikšmingas Amerikos valdymo bruožas.

Taigi ypatingą susidomėjimą ir rūpestį demokratinėje visuomenėje kelianti pirma mano prielaida yra ta, kad valstybės tarnautojai vaidina svarbų vaidmenį pasirenkant vertybes ir nustatant procedūras, pagal kurias priimant visuomenę liečiančius sprendimus yra susitariama dėl konkuruojančių vertybių. Žinoma, jei dauguma sprendimų dėl visuomenės interesų politikos pasirodo esą susiję tik su nedidelėmis valstybės tarnautojui nerimą keliančiomis nuolaidomis dėl vertybių, mano pirmoji prielaida galėtų būti teisinga ir kartu visai neįdomi. Iš tikrųjų kai kuriuose valstybės tarnautojams ir administravimui skirtuose darbuose laikomasi doktrinos, jog sprendimų pagrindas yra (ar turėtų būti) efektyvumo ir veiksmingumo kriterijai (dėl kurių protingiausi žmonės nesiginčytų ir dėl kurių vienintelė iškylanti problema yra tinkamas to efektyvumo ir veiksmingumo nustatymas). Woodrowas Wilsonas gynė tokį požiūrį, ir galima manyti, kad Robertas McNamara ieško to paties, tik gal kiek šaržuoto, vertybių neutralumo išlaidų ir pelno analizėje ir pan. Šiuo atveju būtų iš principo sunku teigti, kad valdžios struktūros turėtų gauti mažiau naudos už savo išleistą dolerį. Vėliau pamėginsiu įrodyti, jog, mano nuomone, yra tam tikrų politikos dalykų, ku-

riems efektyvumu vadinamas vertybių neutralumas yra galimas arba beveik galimas. Tačiau aš manau, kad tokių politikos dalykų yra nedaug ir jie sudaro tik labai nedidelę visuomenę liečiančių sprendimų dalį.

Pažvelkime į dabartinį svarbiausių visuomenės interesų politikos klausimų „inventorių". Galima išvardyti tik kelis iš jų – mokykliniai autobusai, aplinkosauga, gerovės reforma, abortai, sveikatos draudimas, energetikos politika ir energijos „mokesčiai". Herojiškai nusiteikęs sistemų analitikas gali būti linkęs teigti, kad pakankamai kruopščiai išanalizavus, paaiškėtų, jog šie klausimai yra susiję su sąnaudų efektyvumu ir kad skirtingą politiką galima nustatyti efektyvumo ir veiksmingumo pagrindu. Tačiau pasižiūrėjus įdėmiau, pasirodo, kad šis analitinis heroizmas yra mažų mažiausiai neišbaigtas ar netgi neteisingas. Pažvelgus į bet kurį anksčiau paminėtą klausimą, darosi visiškai aišku, jog galiausiai visuomenės diskusija sukasi apie svarbiausių visuomenės vertybių, kaip jos bebūtų suprantamos, realizavimą – laisvę, lygybę, teisingumą, bendrumą. Pavyzdžiui, į mokyklinius autobusus galima žvelgti kaip į strategiją vidutiniam švietimo lygiui kelti. Bet tuo pačiu metu negalima nedaryti išvados, kad iš esmės juodaodžiai kelia lygybės, o baltieji – laisvės reikalavimus (t. y. laisvę išlaikyti dabar esančius miesto kvartalus, kuriuose gyvenama atskirai nuo juodaodžių); o vyriausybė gali stengtis pakeisti esamą bendrumo sampratą.

Taigi pirmas dalykas yra tas, kad savo kasdieniame darbe biurokratai turi nustatyti ir subalansuoti svarbiausias visuomenės vertybes. Jas pakankamai tiksliai nustačius, valstybės tarnautojui būtų gana nesunku atlikti – aiškiai ar be žodžių – vertybės poveikio tam tikrai politikai analizę ir numatyti atitinkamus kompromisus.

Aš manau, kad iš tiesų pati pirmoji paskirto pareigūno ar valstybės tarnautojo pareiga yra aiškiai *suvokti* vertybių esmę ir visuomenę liečiančių sprendimų pasekmes. Viso šito priežastis glūdi jau minėtame skirtume tarp įstatymų leidėjų ir valstybės tarnautojų. Galėtume atleisti įstatymų leidėjus nuo šios vertybių buhalterijos tuo pliuralistiniu pagrindu, kad jie reaguoja į rinkėjų interesus ir kad jų atsakas yra laikomas teisėtu, tiesą sakant, esminiu būdu vertybių statusui demokratinėje visuomenėje pateisinti. Valstybės tarnautojai

taip pateisinti savo politinius sprendimus negali ir būtent todėl jų dėmesys vertybių analizei yra ypač reikšmingas. Jei biurokratai ketina pasirinkti tam tikras vertybes, jie turėtų apie tai pranešti likusiai vertybių kupinai visuomenės daliai – rinkėjams ir politikos vartotojams – kokios išpažįstamos vertybės slypi už visuomenę liečiančių sprendimų ir kodėl jos viena kitai prieštarauja (jei prieštarauja).

Vertybes patikslinti ypač svarbu tada, kai politiniai sprendimai yra susiję su politikos konfliktais ir kompromisais. Būtent šiais atvejais piliečiams gali būti svarbu sužinoti, kodėl vyriausybė ėmėsi X, o ne Y priemonių. (Aš taip pat neabejoju, kad daug įdomių su politika susijusių sprendimų pareikalaus subtilios skirtingų politikos variantų užprogramuotų vertybių konfliktų analizės). Taigi, jei pirmas visuomenės interesų politikos klausimas yra „Ką turėtų daryti valdžios struktūros?“, bet kokiame protingame atsakyme turėtų būti drovus tokių visuomenės vertybių kaip laisvė lygybė bendrumas ar visuomenės interesai įvertinimas.

Atrodo, kad dėl visų šių dalykų nederėtų prieštarauti. Ir galima net įtarti, kad turėdami daugiau laiko, kartu su daugybe kitokių tyrimų valstybės tarnautojai galėtų pateikti išvadas apie vertybių poveikį. Šiame ramiame (Vašingtono stiliaus) filosofų-karalių pasaulyje padedant pareigūnams galėtų atsirasti memorandumas nauju viršeliu, kuriame būtų lygybės ir efektyvumo, laisvės ir lygybės kompromisų komentarai ir pan.

Galėtume džiaugtis pasiekę nors tiek, jei tikėtume, kad dėl vertybių užsimezgusios diskusijos pasiūlytų aiškesnius sprendimus, patikslintų esminių veiklos krypčių dilemas ir šiaip suteiktų informacijos. Deja, gerai žinome, jog vertybių kalba šiuo metu nėra pakankamai tiksli, kad galėtų paremti išvadas apie galimą poveikį, prilygstančias ekonomistų, mokslininkų ir kitokių ekspertų išvadoms.

Aš nelinkęs knaisiotis tikrosiose tų nesenstančių visuomenės vertybių reikšmėse. Aš verčiau pasiūlysiu kuklesnį požiūrį į jų patikslinimą, kuris, tikiuosi, debatuose dėl pačių laisvės ir lygybės idėjų leis pasinaudoti keletu papildomų vertinimo kriterijų...

...Aš manau, kad demokratinėje visuomenėje, kuo labiau vertybės prieštarauja viena kitai ir kuo sunkiau apskaičiuoti, kam kokia iš to nauda, svarbiausia moralinė valstybės pareigūnų priedermė yra skirti

dar daugiau dėmesio toms vertybėms apibrėžti ir jas traktuoti. Nesudėtingais atvejais, kai pavyzdžiui, aiškiai ir nedviprasmiškai ant kortos pastatomas lygybės principas ir iškyla nedidelė „buhalterijos“ problema, valstybės pareigūno pareiga yra mums, piliečiams, trumpai paaiškinti, kaip pateisinti visuomenei skirtą sprendimą. Tačiau sudėtingesniais atvejais, kai vertybių priešprieša ypač didelė ir „buhalterijos“ problemos yra esminės, manau, tada valstybės pareigūnai turėtų pateikti gerokai išsamesnę vertybių analizę kaip vieną svarbiausių priimtą sprendimą pateisinančių dalykų. Būtent taip aš nusakyčiau atsakomybę biurokratiniame sprendimų priėmimo procese. Be tokios „buhalterijos“ piliečiams niekada nepavyks sužinoti, kaip ir kodėl jų pareigūnai nusprendė elgtis taip, o ne kitaip. Neturint tokių žinių, sunku įsivaizduoti, kaip demokratinės administracijos kontrolės idėja galėtų būti kuo nors daugiau nei pavojingu prasimanymu.

Vienas aiškią vertybių analizę bandęs atlikti valstybės pareigūnas yra buvęs transporto ministras Williamas Colemanas, nusprendęs išsiaiškinti, ar „Concorde“ lėktuvai gali nutūpti Kennnedy'o oro uoste. Colemanas atliko kruopščią raštišką sąnaudų efektyvumo analizę, kurioje jis aiškiai susirūpino dėl teisinių, aplinkosauginių ir politinių vertybių. Trumpai tariant, Colemanas stengėsi pateikti suinteresuotoms šalims ir visuomenei išsamią savo minčių ataskaitą ir savo asmeninius samprotavimus apie atitinkamas vertybes.

> Šiame sprendime tenka atsižvelgti į aplinkosaugos, technologinius ir tarptautinius aspektus, kurie yra sudėtingi ir prieštaringi ir kurių negalima lengvai ir grakščiai įvertinti, jau nekalbant apie jų palyginimą. Vis dėlto pamėginsiu kuo smulkiau paaiškinti, kaip aš įvertinau svarbiausius dalykus – tuos, kuriuos atvirame sausio 5 d. vykusiame teismo posėdyje „Concorde“ šalininkai ir oponentai palietė *išvadoje dėl poveikio aplinkai* (IPA) ir kurie buvo į protokolą įtrauktuose dokumentuose – ir savo sprendimą priimti paskatinusias priežastis. Esu tvirtai įsitikinęs, jog valstybės tarnautojai privalo raštu išsakyti jų svarbius veiksmus nulemiančias priežastis, kad visuomenė galėtų spręsti apie tokių veiksmų teisingumą ir objektyvumą. Be to, tų priežasčių paaiškinimas raštu gali mums padėti išvengti neprotingų veiksmų. Sprendimas, kurio „negalima paaiškinti“ greičiausiai yra nepamatuotas.[1]

Colemano analizės stiprybė yra ta, kad jo noras išsakyti savąją vertybių sampratą leido piliečiams geriau suprasti „Concorde“ problemą, ir taip pat labai svarbu, kad piliečiams atsirado proga suži-

noti, kas per žmogus, kokiais dalykais besirūpinantis ir kokias vertybes išpažįstantis asmuo priima sprendimus transporto ministro kabinete.

Dar viena svarbi priežastis, kodėl biurokratų atliekamas vertybių pasirinkimo vaidmuo yra lemiamas politikos nustatymo aspektas Amerikos demokratinėje sistemoje, yra ta, kad mums vis sunkiau aiškiai ar nuosekliai pateisinti valdžios kišimąsi į visuomenės gyvenimą. Žinoma, praeityje buvo tokių doktrinų, kurios bent atrodė gerai suprantamos, nors toli gražu ne visada buvo pakankamai aiškios. Primityvesniame pasaulyje tie, kurie laikėsi požiūrio, kad „ta valdžia, kuri valdo mažiausiai, valdo geriausiai", bent turėjo sprendimų taisyklę, galėjusią būti vadovu tolesniems veiksmams. Kai abejoji, nesikišk. Tegul vyriausybė lieka nuošalyje. Pastaruoju metu New Deal pasitikėjimas vyriausybe, kaip galingu kritinių socialinių ir ekonominių problemų sprendimo įrankiu, taip pat buvo savita sprendimų taisyklė. Užduotis buvo nustatyti „svarbias"problemas, o po to paaiškinti, kodėl jos tokios yra. Žinoma, turint entuziazmo kupiną ir rizikuoti linkusią vyriausybę, New Deal testas dėl valstybės kišimosi ir veiksmų nebuvo aiški ar labai griežta sprendimų taisyklė.

Griežčiausi valstybės kišimosi pateisinimo kriterijai greičiausiai yra ekonominės teorijos kriterijai, bet netgi šiuo atveju gerokai sunku kaip nors įtikinti, jog vyriausybės kišimasis tinkamas. Šiuolaikinė ekonomikos teorija mąsto apie tokį rinkos mechanizmą, kuriam reikia leisti veikti, jei rinka nežlunga ar nesusiklosto kitokios ypatingos sąlygos. Tokios sąvokos kaip rinkos žlugimas, išoriniai faktoriai, labai kokybiškos prekės ir visuomeninė prekė yra siūlomos kaip išimtys iš bendros taisyklės, kad rinkai reikia leisti veikti „laisvai" arba tik konkurencinės politikos, teisingos reklamos ir kt. suvaržymų rėmuose. Tačiau kaip bebūtų keista, išimtys iš rinkos „idealo", mano (ne ekonomisto) požiūriu, tapo išimtimis, kurios labai dažnai paneigia pačią taisyklę. Kitaip tariant, sudėtingame, supainiotame ūkyje ir dar turint didžiulį valstybės sektorių, nuovokiam ekonomistui gana nesunku daugelyje vietų surasti rinkos žlugimą, išorinius faktorius ir visuomeninę prekę.

Jei valstybės veiksmų tokioje tvirtai įsišaknijusioje visuomenės filosofijoje negalime pateisinti kitaip, o tik kaip „valdžia, kuri valdo

mažiausiai", tai kur išvis ieškoti tų suvaržymų ar normatyvinių principų, neleidžiančių valdžios struktūroms kištis į tam tikrą politikos problemą? Aš tik galiu atsakyti, kad esant šiandieniniam valdžios klimatui, beveik nėra nei tokių suvaržymų, nei sisteminių principų. Tai reiškia, kad valdžia turi savotišką „neįvardytą metų laiką", o mes, tiesą sakant, jau pripratome prie gerai pažįstamo modelio: jei valdžios struktūros suranda tokią naują problemą kaip narkomanija, energijos konservavimas ar aplinkosauga, ji tuoj pat sukuria biurokratiją ir švysteli jai naują programą.

Jei ši analizė nors kiek teisinga, ji smarkiai sustiprina mano pagrindinį teiginį, kad politikos formuotojai dažniausiai nusprendžia, kada, kodėl ir kaip elgtis, ir patys pasirenka esmines vertybes konkrečioms politikos sritims ir, be to, be žodžių kurpia naujus loginius pagrindus ir precedentus kištis valdžios struktūroms. Jei taip, tai tik sustiprina mano teiginį, kad politikos formuotojai demokratinėje visuomenėje privalo rūpestingai paaiškinti priežastis, privertusias juos imtis veiksmų, kokių valstybės tikslų jie siekia ir kokias vertybes jie išskyrė kaip racionalias alternatyvas. Be to, tokia ataskaita konkrečiais atvejais turėtų sustiprinti valdžios veiksmų teisėtumą ir sustiprinti piliečių galimybes apskritai suprasti jos vaidmenį.

Administracinių procedūrų vertybės

Tradiciškai debatų apie valstybės tarnautojų įgaliojimus išdava nebuvo reikalavimas, kad politikos formuotojai viešai ir labai konkrečiai motyvuotų savo veiksmus. Mes buvome linkę sutelkti dėmesį į „administracinės procedūros" vertybes ir todėl reikalauti, kad biurokratija būtų pasiekiamia, atskaitinga, veikli, dėmesinga ir atsakinga. Gerbiant šias procedūrines vertybes, valstybės pareigūnams gali tekti paaiškinti priežastis ar deramai pasiteisinti, tačiau tai nėra svarbiausias šių administracinių vertybių tikslas. Iš esmės jos susijusios su tam tikrais tinkamos valdymo procedūros testais, o testų matas yra tai, ar valdžia atvira piliečių reikalavimams ir skundams ir ar tais atvejais, kai aptinkamos administravimo klaidos, ji sudaro sąly-

gas dalyvavimui, bylų nagrinėjimams, peržiūrėjimams, skundams ir teisių gynimo priemonėms. Šios procedūrinės vertybės yra administracinės teisės šerdis, ir iš tiesų, jei tikėtume, kad šios vertybės ir procedūros yra pakankamai stiprios, galėtume kreipti kur kas mažiau dėmesio į mano jau minėtas esminių vertybių dilemas. Tiksliau tariant, jei žinotume, kad piliečiai nestokoja stiprių ir gerai sutvarkytų procedūrų administraciniams klausimams ir ginčams tvarkyti, mums gal ir nebūtų taip įdomu sužinoti, *dėl ko* konkrečiai ginčijasi piliečiai ir valdininkija.

Man nepatinka, kad šį vaidmenį atlieka administracinės procedūros vertybės, ir todėl jos yra svarbus patikinimas tiems, kurie yra susirūpinę dėl demokratinio proceso vis kiečiau biurokratijos valdomoje valstybėje. Didžiausią nerimą kelia tai, kad vartojant sąvokas prieinamumas, atsakas, atskaitomybė ir dalyvavimas, atsirado didelė analitinė maišatis. Pateiksiu du pavyzdžius. Ar atsakas reiškia, kad žmonės gali su jumis susitikti ir jūs išklausysite jų skundus ar, kad pripažinsite tuos skundus ir juos kažkaip išspręsite? Ar atskaitomybė paprasčiausiai reiškia, kad valstybės pareigūnas gali pateikti savo veiksmų priežastis arba apskritai paaiškinti politiką ar, kad jis gali pateikti pilietį ar vartotoją patenkinančias priežastis tik todėl, jog atskaitomybė yra susijusi su rimta pareigūno pareiga, o pilietis tam turi teises (jei ne įgaliojimus)?

Imkime kad ir „dalyvavimą“. Ar jis reiškia, kad piliečių yra „klausomasi“ ar, kad jų yra klausomasi ir jie yra išgirstami, ar, kad jų klausomasi, jie yra išgirstami ir gauna tai, ko norėjo? Paprasčiau tariant, ar sėkmingo dalyvavimo raktas yra patobulintoje sprendimų priėmimo procedūroje ar geresniuose sprendimų rezultatuose? Toliau, kas turi dalyvauti? Ar aktyviai turi dalyvauti? Kiek klausimų ar sprendimų turi reglamentuoti dalyvavimo procedūros, kad jas būtų galima laikyti realiomis? Koks yra priimtų sprendimų pobūdis? Ar pakanka, kad dalyvaujama priimant nereikšmingus sprendimus, ar piliečiai turi dalyvauti priimant tik kai kuriuos, o gal visus reikšmingus sprendimus? Kas nusprendžia klausimų svarbą?

Rizikuodami atlikti be galo nuobodų darbą, galėtume panašiai susmulkinti ir išnarstyti visas administracinės procedūros vertybes ir parodyti, kad atidžiau pažvelgus, kiekviena iš pažiūros paprasta

mintis išsirutuliotų į galybę sunkių klausimų ir sunkiai suvokiamų dimensijų. Ar atsakas yra procedūrinė, ar esminė sąvoka? O kaip atskaitomybė? Ir t. t., ir t. t.

Atskleisdamas visą problemos sudėtingumą, šis būdas kartu padeda išryškinti dvi reikšmingas bendro pobūdžio temas. Pirma, kiekvieną administracinę vertybę galima suprasti kaip procedūrinę ir kaip esminę. Procedūrine prasme šios administracinės vertybės skatina geresnį piliečių ir valstybės pareigūnų bendravimą ir jų sąveiką. Taigi piliečiai eis į susirinkimus ir išsakys savo nuomonę – tai bus „dalyvavimas". Vyriausybė sukurs naujus mechanizmus, padedančius piliečiams lengviau patekti pas pareigūnus – tai bus „prieinamumas". Vyriausybė gali sukurti naujus decentralizuotus pareigūnų priartėjimo prie spręstinų problemų mechanizmus – tai bus „atsakas". Biurokratija pajėgi padaryti tokius organizacinius pakeitimus, kad būtų galima nustatyti, koks valdininkas už kokią programą atsako ir kas turi atsakyti už nesėkmes – tai bus „atskaitomybė". Esminė kiekvienos vertybės sandara sietina su klausimu, kokie sprendimai yra priimami. Šiuo atveju vertybė patikrinama pagal tai, ar tie, kuriems šis sprendimas buvo skirtas, mano, kad priimtas sprendimas buvo „teisingas". Taigi net ir tuomet, kai aptariame procedūrines vertybes, sunku išvengti esmės.

Antra, ši analizė rodo, kad, be esminio ir procedūrinio skirtumo, galima stipri ir silpna procedūrinių vertybių sandara. Vertybės laikomos silpnomis, jei jos siūlo tik švelnias žalos atlyginimo piliečiams formas, ir stipriomis, kai neriamasi iš kailio siekiant pakeisti proceso pobūdį arba iš jo išplaukiančią politiką. Imkime, pavyzdžiui, atsako vertybę. Pagalvokime, kaip ją būtų galima apibrėžti esmės ir procedūrine bei silpnumo ar stiprumo prasmėmis. Silpnąja procedūrine prasme atsakas reiškia, kad valstybės tarnautojai tik išklausys griežtai savo reikalavimų besilaikančius įpykusius piliečius. Stipriąja procedūrinių pokyčių prasme atsakas gali pareikalauti valstybės tarnautojų taip pakeisti savo administravimo metodus, kad galėtų operatyviau reaguoti į piliečių skundus. Silpnąja esmės prasme atsakas gali reikšti, kad valstybės pareigūnai išklausys, ką pilietis nori pasakyti, ir bandys rasti piliečio nusiskundimo turinį atspindintį atsakymą. Tačiau stipriąja esmės prasme valstybės parei-

gūnams gali tekti daryti būtent tai, ko reikalauja pilietis – tiesiai, ryžtingai ir greitai reaguoti į pateiktą skundą.

Taigi matome, kad mūsų administracinės procedūros vertybės turi silpnąją ir stipriąją bei esminę ir procedūrinę reikšmes, ir vien tik visų pripažįstamų vertybių – atsako, dalyvavimo, atskaitomybės – išvardijimas labai mažai tepasako, ko konkrečiai reikalaujama, ir todėl neaišku, ką valdžios struktūros turėtų daryti.

Šio pobūdžio painiava ir konfliktas yra tik pradžia, nes šios administracinės vertybės yra visiškai beprasmės, jei nenurodoma, kokie asmenys, interesų grupės ar kokios nors valdžios institucijos nori, kad pareigūnas būtų jautrus ar atskaitingas. Nėra paprastų ar loginių būdų šiai problemai išspręsti. Mokyklinių autobusų programą remiantis juodaodžių kvartalas gali paprašyti miesto valdininkų deramai atsižvelgti į jų prašymą, bet tai gali padaryti ir tos programos neremiantis baltųjų kvartalas. Prekybos rūmai, valstijos ir federalinė vyriausybė gali reikalauti, kad administratoriai jaustų atsakomybę, vykdytų savo pareigą remti vietos ekonominius interesus, valstijos politiką ar teismo nutarimus. Sugebėjimas deramai atsižvelgti ar būti atskaitingam pats savaime nenurodo ryžtingų būdų, kaip sureguliuoti vertybių konfliktus ar pasirinkti vieną iš konkuruojančių politinių interesų.

Be to, įvairios biurokratinės vertybės – atsakas, atskaitomybė ir kt. – dažnai tiesiogiai prieštarauja viena kitai. Kuo daugiau žmonių dalyvauja sprendžiant, tuo mažiau už jį atsako kiekvienas atskirai.

Tarp administracinės procedūros vertybių iškyla daug kitų praktinių prieštaravimų. Reikia daug laiko ir administracinės energijos dalyvavimui, prieinamumui ir atskaitomybei užtikrinti. Piliečius ir valstybės pareigūnus įtraukiantys dalyvavimo mechanizmai yra liūdnai pagarsėję „laiko rijikai“, nes jie sutvarkyti taip, kad diskusijos ir debatai būtų ilgi ir išsamūs. Tačiau esant tokiai padėčiai, dalyvavimo vertybė tiesiogiai prieštarauja atsako vertybei, kuri dažnai reikalauja, kad valdžios struktūros veiktų greitai ir ilgai nesvarstytų. Be to, dalyvavimo, prieinamumo ir atsako prasmė dažnai yra ta, kad būtinos tam tikros išimtys ar pakeitimai tam tikriems asmenims ar žmonių grupėms. Tačiau tos išimtys dažnai prieštarauja atsakomybės ir atskaitomybės vertybėms, kurios reikalauja pareigūnų

laikytis įstatymų bei taisyklių ir sugebėti pateikti paprastas, aiškias ir todėl bendromis laikomas savo sprendimų priežastis. Paaiškinti, kodėl atsako labui iš politikos buvo padaryta X išimčių, gali nebūti neįmanoma, tačiau, be abejo, tai padaryti sunku, jei reikia sukurti įprastos ir aiškios atskaitomybės regimybę.

Ir taip mano „sunkaus pasirinkimo" analizė valstybės pareigūnams sukūrė daugiau, nei derėtų, sunkumų ir dilemų. Pirmasis argumentas, kad esminių vertybių prieštaravimai yra labai reikšmingi ir paplitę, verčia prašyti išsamiai paaiškinti biurokratinių vertybių apskaitą. Antra mano analizės dalis – administracinės procedūros vertybių tyrimas – dar labiau apsunkina valdininkijos gyvenimą, nes joje teigiama, kad tos vertybės nėra tinkamas atsakymas į prašymą pateikti vertybių apskaitą, kad jas galima labai įvairiai interpretuoti ir galų gale jos gali viena kitai prieštarauti.

Pabandęs apnuoginti esminį valstybės tarnautojų vaidmenį pasirenkant vertybes, nenorėčiau valstybės pareigūnams pateikti neįmanomą ar net Platono sergėtojų užduotį. Valstybės pareigūnai negali išanalizuoti kiekvieno sprendimo, kurį jie turi priimti, vertybių dimensijų ir galimų pasekmių. Tiesą sakant, valstybės pareigūnams ne tik iškyla galybė svarbių naujos politikos klausimų, jiems tenka vykdyti šimtus programų, kurių istorija prasidėjo prieš dvidešimt, trisdešimt ar net keturiasdešimt metų.

Tad į kokias esmines veiklos kryptis ir problemas valstybės tarnautojams derėtų sutelkti dėmesį, jei jie prisiima bendrą moralinį įsipareigojimą pastebėti ir išaiškinti svarbius vertybių prieštaravimus? Neblogą atsakymą į šį klausimą davė C. E. Lindblomas, vystydamas inkrementalizmo sąvoką.[2] Jei Lindblomas teisus, yra daug per ilgą laiką priimtų politinių sprendimų, turinčių bent du svarbius jų priėmimo bruožus. Pirma, ilgos evoliucijos metu buvo deramasi dėl tokios politikos ir ji tikslinta taip, kad būtų atsižvelgiama į didžiulę vertybių ir preferencijų įvairovę. Tai yra ta politika, kurią prezidentas, kongresas, biurokratija ir interesų grupės daugiau ar mažiau kūrė ir peržiūrėjo, derino ir sankcionavo, vykdė ir tikslino. Galima pagrįstai manyti, kad tokiomis sąlygomis politikoje esančias vertybes ilgai vėtė ir mėtė nemažai politinių veikėjų. Bet koks mėginimas tokiose politikos arenose reikalauti kitaip paaiškinti vertybes, mano

galva, reikštų ignoruoti tikras inkrementalizmo dorybes ir jame esančius bei atspindimus demokratinius procesus. Antras šios rūšies ilgai besivysčiusios politikos bruožas yra tas, kad tikslai ir priemonės, vertybės ir esminės veiklos kryptys dažnai glaudžiai persipina ir tampa sunkiai atskiriamos.[3] Iš tiesų bandymas atskirti apdairius vertybių kompromisus nuo esminių politikos priedų būtų herojiškas darbas ir, man atrodo, išmintingiausia to nedaryti.

Kitas atsakymo į pradinį klausimą būdas yra pabandyti atskirti įvairias politikos problemas – senas ar naujas, – o po to nuspręsti, kurios svarbiausios ir labiausiai tinka vertybių analizei.

Viename visuomenės interesų spektro gale yra išimtinai su techniniais ir moksliniais dalykais susiję klausimai. Eilinis demokratinės visuomenės žmogus vargu ar bus informuojamas ir supažindinamas su savo, kaip piliečio, vertybių ar pasirinkimo vaidmeniu ilguose viešuose techninius klausimus liečiančiuose ginčuose dėl tokių sričių kaip Maisto ir medikamentų administracija, Nacionalinis mokslo fondas, nacionaliniai sveikatos institutai ir šiek tiek mažiau Atominės energetikos komisija ar ginklų pirkimas Gynybos ministerijoje. Tais atvejais visą reikiamą darbą gali atlikti administracinių procedūrų atskaitomybės vertybė, jei valdžios struktūrų pareigūnai paaiškina priimtus sprendimus savo kolegoms mokslininkams ir su jų priėmimo dokumentais supažindina labai sudėtingais dalykais besidominčius specialistus.

Kitame visuomenės interesų politikos spektro gale yra klausimai, susiję su gana paprastu paskirstymu konkrečioms gyventojų grupėms. Šiuo atveju galima kalbėti apie plačias teises į kokią nors programą – maisto kortelių, medicinos pagalbos, gerovės, veteranų, kompensacinio švietimo ir senų bei neįgalių žmonių programas. Tokiais atvejais, kai Y savybių turintis X žmogus yra laikomas turinčiu teisę į valstybės paramą, gali pakakti vienos ar dviejų administracinės procedūros vertybių, užtikrinančių, jog valdininkai laikysis savo normatyvinių ir įstatyminių įsipareigojimų. Šiuo atveju turiu omenyje procedūrines prieinamumo ir atsako vertybes. Kongreso darbuotojai labai daug laiko skiria pastangoms užtikrinti, kad administracijos pareigūnai būtų dėmesingi teisę į tam tikrą programą turintiems rinkėjams.

Žinoma, politikos kontinuume tarp grynai techninių dalykų yra labai daug erdvės, kai atskaitomybė gali atrodyti visai tinkama valdžios reakcija, ir grynai paskirstomųjų, dažnai su tam tikromis teisėmis į ką nors susijusių programų, kai prieinamumas ir atsakas į individualius reikalavimus galėtų atrodyti kaip moralinių valstybės pareigūnų įsipareigojimų savo klientams vykdymas. Aš negaliu tiksliai apibrėžti visų įmanomų toje tarpinėje erdvėje esančių dalykų ir nemanau, kad tam norėčiau skirti atitinkamą laiką. Aš verčiau pasakysiu, kad grynai techninių ar paskirstomųjų dalykų patikrinimas pagal tai, ar jiems derėtų atlikti rūpestingą vertybių analizę, priklauso nuo to, ar jie: a) labai glaudžiai susiję su tam tikromis pagrindinėmis visuomenės vertybėmis ir b) ar jos gali sukelti rimtų politinių pasekmių. Taip patikrinamas vertybių priešpriešos ir poveikio politikai mastas. Atliekant šį paprastą patikrinimą, kai kurios, naujos“ politikos nedviprasmiškai reikalauja didesnio dėmesio: pavyzdžiui, mokykliniai autobusai, sveikatos draudimas, abortai, pozityvios akcijos, aplinkosauga, būsto statyba ir mokyklų finansavimas. Mano nuomone, tai „stiprūs“ vertybių analizei dalykai, nes tereikia paminėti žodžius laisvė, lygybė, bendrumas ir nuosavybės teisė, kad iškart pajustum, jog tai labai vertingi dalykai...

Naujos valstybės filosofijos link

Baigdamas galiu teigti, kad mūsų valdžia vis labiau panašėja į „biurokratinę demokratiją“, kurioje sprendimai dėl esminių veiklos sričių vis dažniau sukasi valstybės tarnautojų aplinkoje, o jie, ir formuojant politiką, ir ją įgyvendinant, vaidina gana svarbų vaidmenį. Taigi, jei valstybės tarnautojai neišsako ir nepaaiškina svarbiausių politinių sprendimų, sunku diskutuoti apie mūsų valstybės filosofiją. Yra dar vienas iš esmės šio reikalo esmę liečiantis Lindblomo teiginys. Viename leidinyje jis nerimauja dėl to, kad mūsų demokratijos procese gali susiformuoti daug problemų keliantis ratas, jei valstybės (ir privatūs) lyderiai liks svarbiausiu vadovavimo šaltiniu kitiems, savo ruožtu išsakantiems daugiausia šiuo vadovavimu grindžiamas savo preferencijas valdžiai.[4] Tai visiškai teisinga mintis, ta-

čiau, mano nuomone, jei biurokratai išvis arba beveik nepasako ir nepaaiškina savo politinio pasirinkimo, piliečių padėtis daug prastesnė. Vienos rūšies grėsmė yra priklausomybė nuo valstybės pareigūnų įtakos, vadovavimo ir netgi indoktrinavimo. Politinio sprendimo esmės ar pasekmių nesuvokimas man atrodo potencialiai dar klastingesnis, nes, jei pirmosios grėsmės atveju iš tiesų yra galimybė, kad bus manipuliuojama mūsų preferencijomis, taip pat neatmestina ir galimybė, kad vertindami tai, ko valdžia mums siūlys norėti, mes, piliečiai, išlaikysime tam tikrą perspektyvą ar lemiamą nuotolį. Tačiau tuo atveju, kai mes net nežinome, apie ką kalbama, nes mes valdžios kiaurai nematome, o ji pati nekalba, sveiko skepticizmo ar net nepriklausomo sprendimo galimybė gerokai sumažėja.

Taigi manau, kad didžiausia viltis sukurti gyvybingesnę ir svaresnę valstybės filosofiją yra ta, kad valdininkija, politikos formuotoja, pati inicijuotų debatus. Nežinau, kokia svari valstybės filosofija iš to išsirutuliotų, tačiau esu įsitikinęs, kad priversdami valstybės tarnautojus galvoti ir pasirinkti vertybes, sukurtume procedūrines prielaidas naudingam esminiam pokalbiui – nežiūrint į tai, kokia bebūtų jo forma ar pasekmės.

Pastabos

1. Department of Transportation, the Secretary's Decision on Concorde Supersonic Transport, Washington, DC, February 4, 1976, p. 7.
2. Išsamesnę analizę žr.: C. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: The Press, 1965), and Lindblom, „The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19 (Spring 1959).
3. C. E. Lindblom, „Strategies for Decision Making", *University of Illinois Bulletin* (1971), p. 13.
4. C. E. Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), chap. 15.

Versta iš: **Douglas T. Yates, Jr.:** ***Hard Choices: Justifying Bureaucratic Decisions.*** *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials.* Joel L. Fleischman, Lance Liebman and Mark H. Moore (eds.) Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981. Reprinted in *Essentials of Government Ethics.* Edited and with Introductions by Peter Madsen, Ph. D. and Jay M. Shafritz, Ph. D. (A Meridian Book, New York, 1992).

Kodėl politikos analizė ir etika nesuderinamos

Douglas J. Amy

Kaip teigia daugelis visuomenės interesų politikos analitikų, etika iš tiesų nevaidina jokio vaidmens politikos formavimo procese. Douglaso J. Amy'o straipsnis „Kodėl politikos analizė ir etika nesuderinamos" skirtas šiam teiginiui ištirti. Jame tvirtinama, kad etinė analizė yra neįmanoma, netinkama, nereikalinga ir jos net negalima laikyti analitinio metodo priemone. Amy analizuoja kiekvieną šių teiginių, randa jų silpnąsias puses ir pateikia atitinkamus pasiūlymus. Jo nuomone, nustatant visuomenės interesų politiką, etikos dalykai nenaudojami ne dėl nieko bendro su etine analize neturinčių priežasčių, bet todėl, kad politikos analitikus, administratorius, įstatymų leidėjus ir valstybės tarnautojus gąsdina moralinio įvertinimo iššūkis. Etika ir politika yra labai glaudžiai susiję dalykai, tačiau, Amy'o nuomone, šie du dalykai dėl „etikos politikos" yra griežtai atskiriami.

Vis daugiau politiką analizuojančių mokslininkų ir praktikų teigia, kad etika – sisteminis normatyvinių politikos dalykų dimensijų tyrimas – turėtų užimti svarbią vietą politikos vertinimo praktikoje.[1] Vienas analitikas ragino nustatyti kritišką požiūrį į vertybes, kai pačios vertybės tampa analizės objektu".[2] Panašiai teigė ir kitas stebėtojas, manydamas, jog „trūkstamas dabartinės politikos analizės elementas" yra sugebėjimas tiesiogiai paliesti moralės klausimus.[3]

Buvo pateikta svarių argumentų, kad etiką būtų įtraukta į politikos analizę. Vienas įtikinamiausių yra paprastas faktas, jog normatyviniai dalykai glūdi pačioje politinių sprendimų širdyje; socialinė politika visų pirma yra „konkuruojančių vertybių pasirinkimas.“[4] Todėl atliekant tokią politikos analizę, kai nenorima ištirti neišvengiamą lygybės, efektyvumo, teisingumo, nuosavybės ir laisvės priešpriešą, visuomet rizikuojama nepataikyti žengti į koją su šiuolaikiniais politiniais sprendimais. Be to, kaip pastebėjo vienas rašytojas, šiandieninei visuomenei, „kuri dėl daugelio priežasčių nebėra tikra dėl vertybių prioritetų ir kuri vis geriau suvokia, kaip sunku pasirinkti iš viena kitai prieštaraujančių vertybių“, labai trūksta aiškaus normatyvinių dalykų tyrimo.[5]

Be to, etikai mėgsta sakyti, kad pati politikos analizė *yra* normatyvinė veikla – kad bet kokia analizė, kurios tikslas yra pasiūlyti „gerą“ ar „geriausią“ politiką, yra neišvengiamai susijusi su moraliniais ar etiniais vertinimais. Mėginimai atlikti analizę „be vertybių“ negali išstumti, o tik šiek tiek užgožia normatyvines dimensijas. Rezultatas bus toks, kad į tyrimą bus slaptai ir savavališkai įtrauktos normatyvinės prielaidos (esančios pačiame tiriamo objekto apibrėžime, analizei naudojamuose modeliuose, tyrimo alternatyvų pasirinkime ir pan.) ir visuomenė negalės jų atidžiai išstudijuoti.[6] Argi nebūtų geriau ir naudingiau, jei politiniuose sprendimuose glūdinčios normatyvinės prielaidos būtų aiškios ir jas būtų galima kritiškai analizuoti?

Tačiau praktiškai dauguma politikos analitikų, nepaisydami rimtų argumentų, kad etiką būtina įtraukti į politikos analizę ir kad egzistuoja normatyvinio vertinimo įtraukimo į politikos analizę metodai, dažniausiai ją tebeignoruoja.[7] Be to, yra nedaug ženklų, rodančių, kad analitikai judėtų sistemingesnės etinių klausimų analizės savo ataskaitose apie politiką kryptimi. Žinoma, jose dažnai galima sutikti nuorodas į kai kurias etines politinių rekomendacijų implikacijas – pavyzdžiui, jų teisingumo pasekmes. Tačiau tokie dalykai minimi tik tarp kitko ir bent kiek rimčiau neanalizuojami. Vienintelė įprasta analitikų naudojama etinės analizės forma yra sąnaudų efektyvumo pavidalo utilitariz-

mas; daugelio kritikų nuomone, ji gali būti ribota ir net klaidinanti etinio mąstymo forma.[8] Labai retai bandoma remtis kitokia etine perspektyva ar geriausių mąstytojų etikos srityje darbais.[9]

Šios etinės analizės nepaiso ir Šiaurės Amerikos universitetų doktorantūros skyriai, kurių mokslinių tyrimų atmosfera, atrodytų, turėtų ypač skatinti nagrinėti moralines problemas. Net studijų programose, kuriose fakultetai tvirtina esą labai susirūpinę etinėmis politikos dimensijomis, darbui auditorijose skiriama gana nedaug laiko. Etikos ir visuomenės interesų politikos mokymo programose dėmesys sutelkiamas tik į siauriausią etinių problemų apibrėžimą – tokias asmenines analitiko ar politikos formuotojo dilemas kaip interesų konfliktas arba slaptas informacijos atskleidimas. Tose programose retai paliečiami šie bendresni ir esmingesni normatyviniai politikos pasirinkimo dalykai: su teisingumu susiję prieštaravimai, moralumas, lygybė ir t. t.[10]

Tačiau kodėl gi analitikai vengia etinių diskusijų? Galimų atsakymų yra nemažai. Dažniausiai teigiama, kad normatyvinė analizė yra arba nereikalinga, neįmanoma ir neveiksminga, arba nepageidaujama. Šie išvedžiojimai neatrodo nei įtikinami, nei pakankami. Kadangi tokia politikos analitikų nuostata yra bendra, ją reikėtų atidžiau patyrinėti.

Dažniausiai minimas argumentas, kodėl etika neįtraukiama į politikos analizę, yra teiginys, kad su morale ir vertybėmis susiję vertinimai yra visiškai subjektyvūs ir todėl nepaklūsta racionaliai analizei.[11] Ši vertybių reliatyvumo pavadinimu žinoma pozicija glūdi pozityvizme – politikos analizėje ir kituose socialiniuose moksluose. Prielaida yra ta, kad socialinių mokslų atstovai turi griežtai atskirti faktus ir vertybes ir, kadangi tik faktus galima įvertinti empiriškai, jie yra vienintelis moksliniams tyrimams tinkantis objektas. Taigi toliau teigiama, kad, jei politikos analitikai gali teisėtai analizuoti galimas tam tikros politikos pasekmes, politikos tinkamumą, o gal tik jos teisingumą, visi šie klausimai išeina už racionalios analizės ribų.[12]

Ironiška, kad politikos analitikai tebesilaiko tvirtai įsikabinę vertybių reliatyvumo, kurio dauguma moralės filosofų atsisakė daugiau kaip prieš 30 metų. Dabar jie plačiai pripažįsta, kad moralės ir

vertybių teiginiai gali paklusti racionaliai analizei.[13] Žinoma, šį teiginį patvirtinantys argumentai yra ilgi ir sudėtingi, ir nemanau, kad čia yra tinkamiausia vieta juos visus išsamiai pakartoti. Tačiau vertėtų pateikti pagrindinius tų argumentų kontūrus.

Pagrindinis moralės filosofų teiginys yra tas, kad sprendimai dėl vertybių yra kažkas daugiau negu paprasčiausios preferencijos, kurių pagrįsti ar pateisinti nereikia, tačiau moralines pozicijas pagrįsti būtina.[14] Braškiniams ledams teikiamos pirmenybės pagrįsti nereikia. Tačiau, jei kas nors išsako moralinį teiginį – pavyzdžiui, kad mirties bausmė yra geras dalykas – tikimasi, kad tokia pozicija bus paremta tam tikromis priežastimis. Iš tiesų, kaip sakė vienas filosofas ir politikos teoretikas, jei kas nors sako, kad mirties bausmė yra geras dalykas, bet nepateikia jokių savo požiūrio priežasčių, kiti greičiausiai pagalvos, kad tas asmuo kalba nerimtai arba yra neurastenikas.[15] Kitaip tariant, kasdieniame gyvenime paprastai tikimasi, kad su morale ar vertybėmis susiję teiginiai yra priežastimis ir racionaliu pagrindimu paremti sprendimai. Šios priežastys ir pagrindimai ir sudaro racionalios etinių pozicijų analizės pagrindą. Manoma, kad argumentus, pateiktus tam tikrai pozicijai apginti, galima įvertinti. Faktiškai viena pagrindinė racionalios moralės analizės mokykla yra vadinama „tinkamų priežasčių" mokykla ir grindžiama teiginiu, kad mes pajėgūs skirti tinkamas ir netinkamas priežastis moralinei pozicijai užimti.[16]

Svarbu pažymėti, kad teigdami, jog svarstant moralės klausimus galima įlieti *šiek tiek* racionalumo, moralės filosofai nesako, kad moralės pozicijas, kaip ir moksliniuose įrodymuose, galima nustatyti empiriškai. Vietoj to jie teigia, kad moralės apmąstymams būdingas unikalus racionalumas ir patvirtinimas, kad moralinis pagrindimas turėtų būti vertinamas ne kaip teisingas ar klaidingas, bet kaip stiprus ar silpnas, įtikinamas ar neįtikinamas. Knygoje *Politika, vertybės ir visuomenės interesų politika* Frankas Fischeris nurodo šį svarbų skirtumą kalbėdamas apie mokslo polinkį į traukos dėsnio „įrodymą", o politinė filosofija – ne į Millo laisvės „įrodymą", bet greičiau į jos nuostabią gynybą.[17] Tada racionali etinė analizė iš esmės yra moralinės pozicijos gynimui siūlomų argumentų adekvatumo įvertinimas.

Kaip tokia racionali etinė analizė turėtų atrodyti realiame gyvenime? Panagrinėkime trumpą sveikatos apsaugos paskirstymo pavyzdį. Žymus etikos specialistas Gene Outka pastebėjo, kad yra nemažai konkuruojančių socialinio teisingumo sąvokų, kuriomis būtų galima remtis įvairiems politiniams požiūriams į sveikatos apsaugos paskirstymą pagrįsti.[18] Pavyzdžiui, viena teisingumo sąvoka, kuria būtų galima remtis yra: „Kiekvienam pagal nuopelnus". Tai yra visų priimta, gana įtikinama ir galinga teisingumo sąvoka, naudojama pažymiams per egzaminus ar atlyginimams kompanijoje paskirstyti. Tačiau Outka mano, kad šis argumentas visai netinka sveikatos apsaugos sferai. Ligos retai turi ką nors bendro su nuopelnais, nes dažnai susergama dėl priežasčių, kurių negalime nei kontroliuoti, nei numatyti. Ligos dažniausiai ateina neskirdamos nei teisių, nei neteisių, t. y. dorų ir nedorų, darbščių ir tinginių... „[Taigi] atrodytų neteisinga ir nedora pagal asmeninius nuopelnus skirstyti tuos, kurie kenčia nuo sveikatos apsaugos krizių."[19]

Išnagrinėjęs daugelį teisingumo teorijų, Outka galiausiai daro išvadą, jog stipriausia ir tinkamiausia teisingumo sąvoka, turinti reglamentuoti sveikatos apsaugos paskirstymą, yra: „Kiekvienam pagal poreikius". Jis teigia, kad pašlijusi sveikata yra tinkamiausias ir teisingiausias sveikatos apsaugos paskirstymo pagrindas, ir pateikia argumentus ir įrodymus savo pozicijai paremti. Savo ruožtu jo etinis sprendimas verčia jį teikti pirmenybę vienoms, o ne kitoms esminėms sveikatos apsaugos sistemos veiklos kryptims.

Šis pavyzdys gana paprastas, tačiau jis parodo daugelio moralės filosofų teiginį, kad vis dėlto galima nustatyti, kurie moraliniai argumentai yra patys tinkamiausi ir stipriausi tam tikrai etinei pozicijai apginti. Kitaip tariant, racionali etinė analizė yra galima. Be to, kai kurie politikos analitikai jau sukūrė racionalios etinės analizės integravimo į politikos studijas metodus.[20] Taigi, norėdami pateisinti normatyvinių klausimų nepaisymą, politikos analitikai daugiau negali pasitikėti vien pozityvizmo dogmomis ar vertybių reliatyvumo teorijomis.

Dar vienas etikos neįtraukimo į politikos analizę argumentas yra teiginys, kad moralės tyrimas paprasčiausiai nereikalingas. Šis argumentas pateikiamas dvejopai – vienas jų yra silpnas, kitas stipresnis.

Silpnojo atveju teigiama, kad analitikams nereikia rūpintis etika, nes „demokratinės visuomenės vertybių skirtumus panaikina pats politinis procesas“.[21] Pagal šį požiūrį sprendimus dėl vertybių geriausia palikti politikos formuotojams ir jie neprivalo ar bent neturėtų būti politikos analizės objektu.Tokia pozicija yra gana tiksli ta prasme, kad visi politikos klausimai galiausiai yra sprendžiami politiniais būdais, tačiau joje neatsižvelgiama į tai, kad etinė analizė pagerintų tų sprendimų kokybę. Etinių klausimų analizė nepretenduoja užimti politinio proceso vietą, ji tik turi jį patobulinti. Etinės analizės tikslas – sustiprinti etinės argumentacijos lygį ir politikos nustatymo procese priimamų etinių sprendimų kokybę. Techniškai kalbant, demokratinėje visuomenėje etinė analizė yra nereikalinga, bet tada apskritai nereikia ir politikos analizės. Tačiau esmė yra ta, kad abi gali būti labai naudingos formuojant politiką.

Stiprioji argumento, jog etika yra nereikalinga, versija sukasi apie teiginį, kad profesija jau turi tinkamą metodą normatyviniams klausimams įvertinti – sąnaudų efektyvumo analizę. Šalininkai mano, kad šio metodo pakanka daugeliui esminių veiklos krypčių nustatyti.[22] Tačiau, anot daugelio kritikų, sąnaudų efektyvumo analizė yra ne tik kupina galybės metodologinių problemų[23], bet ir jos vertinimo apimtis yra labai ribota. Sąnaudų efektyvumo analizė siekia maksimizuoti tik vieną vertybę – efektyvumą, tačiau politiniuose sprendimuose dažnai varžosi ir susikerta kitos vertybės. Net didieji sąnaudų efektyvumo analizės apologetai – ekonomistai – sutiks, kad pasirenkant politiką, būtina atsižvelgti į dar vieną vertybę – bešališkumą.[24] Tačiau iš tikrųjų, be bešališkumo, yra nemažai ir kitų etinių problemų – teisingumas, laisvė, demokratija, aplinka – į kurias priimant politinius sprendimus taip pat derėtų atsižvelgti.

Didžiausia bėda yra ta, kad sąnaudų efektyvumo analizė nėra tokia „stipri“, kad galėtų spręsti gausybę su vertybėmis susijusių ir pasirenkant politiką neišvengiamai iškylančių problemų. O mėginimas visas etines problemas suvesti į sąnaudų efektyvumo lygmenį būtų kvailokas ir net klaidinantis. Daugelį politikos formuotojams iškylančių etinių problemų galima nedvejojant išversti į [sąnaudų efektyvumo] analizės kalbą, tačiau atrodo..., kad toks vertimas

daugiau supainios, negu išryškins svarbias sprendimus priimantiems asmenims iškylančias moralines pasirinkimo dimensijas. Šis požiūris nesurenčia jokio pagrindo nepriklausomam kritiškam mąstymui nei apie patį efektyvumo principą, nei apie socialinių sprendimų proceso adekvatumą.[25] Taigi, norint teisingai atlikti etinę analizę, ji turi būti išsamesnė ir visapusiškesnė. O normatyvinių politinių sprendimų dimensijų tyrimui duoklę linkę atiduoti analitikai turi būti susipažinę ne tik su sąnaudų efektyvumo analize, bet ir su visa etinių tradicijų bei analitinių metodų įvairove. Pavyzdžiui, jie turi pripažinti ne tik bešališkumo svarbą, bet turi žengti ir kitą žingsnį, kad susipažintų su įvairiomis bešališkumo ir paskirstymo teisingumo teorijomis, kurias galima taikyti priimant politinius sprendimus.

Kai kurie analitikai gali vengti normatyvinės analizės bijodami, kad į savo tyrimą jie įneš ir savo šališkumą.[26] Žinoma, rūpestis dėl savo moralinių pažiūrų yra teisėtas ir, be abejo, paaiškina polinkį į „vertybių nepaisančią" analizę. Tačiau į šį loginį etikos klausimų vengimo pagrindą galima reaguoti dvejopai. Pirma, analitikai klysta painiodami, iš vienos pusės, nenorą įnešti į analizę savo asmenines vertybes ir, iš kitos, neleisdami, kad į analizę būtų įtrauktas pats vertybių *subjektas*.[27] Daugelis etikos specialistų mano, kad įmanoma tyrinėti etikos objektą ir kartu išlikti visiškai objektyviam.[28] Iš tiesų vienas etinės analizės reikalavimų yra tas, kad prieš darant kokias nors išvadas, privalu kritiškai įvertinti visus etinio ginčo aspektus – tiek argumentus, tiek kontrargumentus. Manoma, kad šis subalansuotas ir sisteminis etinių dalykų analizės procesas leidžia užtikrinti, kad etinės analitiko rekomendacijos būtų ne tik jo / jos konkrečios nuostatos, bet racionalios ir objektyvios analizės, kurią galima apginti nuo kitų, rezultatas.

Tačiau jei normatyviniuose dalykuose atmetama galimybė būti „objektyviam", yra dar viena stipri paskata, kodėl tą analizę vis dėlto verta atlikti. O paskata yra ta, kad aiškus normatyvinis požiūris į politikos analizę iš tikrųjų yra geriausia apsauga nuo galimybės, jog į politikos svarstymus nepastebimai neprasiskverbtų asmeninės analitiko vertybės. Vertybes kritiškai vertinančiame požiūryje visi puikiai pastebi visus normatyvinius vertinimus. Normatyviniai argu-

mentai ir prielaidos taip ir vadinami, ir tada politikos formuotojai yra perspėjami apie jų buvimą. Ir, priešingai, vadinamojoje „vertybių nepaisančioje“ analizėje priimami normatyviniai sprendimai gali būti giliai paslėpti analizės prielaidose – pavyzdžiui, analizei pasirinktuose variantuose – ir tokio pavidalo jie gali nepastebėti prasmukti į politikos debatus. Taigi, kaip teigė kai kurie etikos specialistai, jei tiesa yra ta, kad visos politikos tyrimo pakopos yra neišvengiamai susijusios su tam tikromis normatyvinėmis prielaidomis, tada būtų geriau aiškiai išsakyti visas tas prielaidas ir pateikti jas analizei, o ne apsimesti, kad jų čia išvis nėra.[29]

Taigi analitikų noras vengti etikos tik dėl baimės įnešti į politikos analizę savo asmenines nuostatas yra gana beprasmiškas. Iš tiesų, kuo daugiau analitikai užsiima normatyvine analize, tuo stipriau jie jaučia etines savo darbo dimensijas ir vien tai gali būti viena geriausių apsaugos nuo netyčinio savo asmeninio normatyvinio šališkumo įtraukimo į politikos vertinimus priemonių.

Paskutinis etinių tyrimų naudojimo politikos analizėje prieštaravimas yra teiginys: nors juos naudoti ir galima, ir sveikintina, tai paprasčiausiai pernelyg nenaudinga. Vienu tokios nuostatos atveju teigiama, jog etinė analizė yra pernelyg abstrakti ir filosofiška, kad galėtų tapti konkretaus politinio pasirinkimo gaire, ir kiekvienas su šiuolaikine moralės filosofija susipažinęs žmogus pritartų tokiam teiginiui. Iš tiesų etikos specialistai, užuot tyrę konkrečius moralinių nuostatų taikymo aspektus, paprastai sutelkia dėmesį į konceptualius ir metodologinius klausimus. Net etikos šalininkai sutinka, kad etinė mintis, užuot nagrinėjusi moralės konfliktų situacijas, su kuriomis savo kasdieniame darbe susiduria politikos formuotojai, dažniau nukreipiama į hipotetinius atvejus.[30]

Tačiau paskutinį dešimtmetį moralės filosofai vis dažniau domėjosi praktinėmis savo darbo pasekmėmis realiame gyvenime.[31] Ir tais atvejais, kai etinė mintis buvo sistemingai taikoma konkretiems politikos klausimams spręsti, rezultatai buvo optimistiniai. Neabejotinai geriausias pavyzdys yra biomedicinos etikos atvejis, kai nustatant esmines veiklos sritis, etikos specialistų darbas padarė tiesioginę įtaką. Hastingso centras, žymiausias etikos taikymo medicinoje, sveikatos politikoje ir visuomenės interesų politikoje institutas, finansiškai

rėmė didelę šios srities darbo dalį. 1970 m. tyrinėtojai sutelkė dėmesį į sunkų klausimą, kaip nusakyti mirtį. Jie pradėjo vykdyti projektą tirdami platesnes filosofines šios problemos dimensijas, bet galiausiai panaudojo sąvoką „smegenų mirtis" ir sutelkė dėmesį į konkretaus teisinio apibrėžimo sukūrimą. Vėliau Michigano valstijos įstatymų leidybos institucija panaudojo visą jų darbą. Kaip teigė vienas komentatorius, „nepraktiškas" etikos specialistų teoretizavimas padarė didžiulį praktinį poveikį.[32] Žinoma, nustatant visuomenės interesų politiką, ne kiekviena etinė analizė gali padaryti tokią didžiulę įtaką, tačiau svarbiausia yra tai, kad etinė analizė vis dėlto gali būti tiesiogiai susijusi su bendrais politiniais sprendimais.

Be to, kartais etinė analizė laikoma nepraktiška, nes tyrimui atlikti sugaištama labai daug laiko. Teigiama, kad analitikams retai pakanka laiko tinkamai užbaigti sąnaudų efektyvumo analizę, jau nekalbant apie galimybes pradėti kitas etinio įvertinimo formas apimančią analizę. Pavyzdžiui, neseniai pasirodžiusioje etikai ir politikos vertinimui skirtos knygos recenzijoje vienas mokslininkas skundėsi, kad, jei politikos analitikai pamėgintų imtis visų normatyvinių politikos klausimų, „tos analizės rezultatai atsidurtų ant sprendimus priimančio asmens stalo pernelyg vėlai, kad juos būtų galima panaudoti kur nors kitur, išskyrus paprasčiausius politinius sprendimus."[33]

Žinoma, šį rūpestį galima nesunkiai suprasti. Naujam teisiniam mirties apibrėžimui sukurti Hastingso centro darbuotojai turėjo keletą metų, o vyriausybės biurokratinėje sistemoje dirbančiam analitikui gali tekti atlikti etinę analizę per keletą dienų. Neabejotina, kad per tokį trumpą laiką analitikui būtų sunku atlikti išsamią ir moksliniu požiūriu tikslią etinę analizę. Tačiau net ir tuomet, kai analizei atlikti nėra idealių sąlygų, šis procesas neturi būti išstumtas iš politikos studijų. Analitikams visuomet trūksta laiko ir resursų, todėl jie negali atlikti tokios analizės, kokios jie norėtų.[34] Pavyzdžiui, jie ne visada gali modeliuoti visus galimus įvairių politikos variantų rezultatus. Tačiau laiko trūkumas nėra tas veiksnys, kuris priverstų analitiką atsisakyti modeliavimo ar kokio nors kitokio sudėtingo analitinio metodo, ir tada analizei užbaigti pasirenkamas trumpesnis kelias. Norėtųsi tikėti, kad ir etinių klausimų tyrinėtojas pasirinktų tokius trumpesnius kelius.

Trumpai tariant, nėra rimto pagrindo manyti, kad etinė analizė iš esmės yra sudėtingesnė ar nepraktiškesnė už kitus politikos analitikų naudojamus tyrimo būdus. Todėl siūlymai dėl šių priežasčių ją atmesti yra visiškai nepagrįsti.

Akivaizdu, kad daugelis bendrų argumentų, kodėl etika neįtraukiama į politikos analizę, yra gana silpni. Tai kodėl šie niekieno neremiami teiginiai gyvuoja? Ir dar svarbiau, kokios yra tikrosios priežastys, kad atliekant politikos analizę, nepaisoma etikos? Norint atsakyti į šiuos klausimus, reikia apsvarstyti etikos politiką – ir ypač išsiaiškinti, kodėl etinė analizė kelia grėsmę profesiniams politikos analitikų ir politikos formuotojų interesams. Nors etinė analizė moksliniu požiūriu gali atrodyti tvirta, ji yra užsiėmimas, prieštaraujantis praktine politikos analize užsiimančių institucijų politikai.

Iš pradžių panagrinėkime profesines ir politines problemas, iškylančias etine analize užsiimantiems analitikams. Pirmiausia mėginimas atlikti etinę analizę gali lengvai suardyti svarbius tarp kliento ir analitiko užsimezgusius santykius. Dauguma analitikų dirba klientams, įsipareigojusiems kažkokiems tikslams ar programoms, kurie nebūtų patenkinti ataskaita, keliančia abejones dėl tų programų reikalingumo ar vertės. O etinė analizė yra linkusi iškelti būtent tokius erzinančius klausimus.

Potencialūs analitikams iškylantys sunkumai yra akivaizdžiausi biurokratinėje aplinkoje, kurioje etinė analizė dažniausiai ir atliekama. Biurokratija iš esmės yra tikros hierarchinės institucijos, kuriuose daug dėmesio skiriama visuotiniam sutarimui ir paklusimui įsakymams.[35] Tai ne diskusijų klubai ir jos neskatina atvirų ginčų ar atskirų nuomonių. Tokioje institucinėje aplinkoje analitikai turi mažai paskatų kelti esminius etinius klausimus. Faktiškai, kaip pastebėjo vienas tyrėjas, iš tiesų rimtus klausimus dėl esminės institucijos politikos bandantys kelti analitikai pradedami laikyti grėsmę savo viršininkams keliančiais subjektais. „Biurokratinė aplinka skatina analizuoti tik visuotinio sutarimo jau vykdomų programų ar patvirtintų esminių veiklos krypčių darbą. Todėl nuo visuotinio biurokratinio sutarimo nukrypstantis analitikas rizikuoja būti puo-

lamas, diskredituojamas, ignoruojamas ar net išgrūdamas iš darbo."[36] Kokios rimtos pasekmės laukia pažeidus biurokratinį visuotinį sutarimą, geriausiai parodo informaciją slapčia atskleidusių žmonių likimas, kurie yra persekiojami, kvočiami, jiems skiriamos žemesnės pareigos, jie perkeliami į kitą darbą ir visaip verčiami palikti tarnybą. Etinį tyrimą ir svarstymus verčiantys atlikti analitikai gal ir nėra tokie pavojingi kaip informaciją slapčia atskleidžiantys asmenys, kurie išaiškina korupciją ir lėšų švaistymus institucijose, tačiau abiem atvejais jie spaudžiami taip, kad nebekiltų joks noras užduoti gluminančius klausimus. Kaip neseniai skundėsi vienas informaciją slapčia atskleidęs asmuo, dauguma analitikų yra „apdorojami taip", kad nekenktų sistemai. „Tai neįžūlu. Jiems tik reikia, kad nebūtų sukeliamos bangos."[37] Todėl nenuostabu, jog dauguma politikos analitikų pasirenka saugaus žaidimo taisykles ir paprasčiausiai sutinka su savo kliento nuostatomis kaip su savaime suprantamu dalyku.[38]

Aiškumo dėlei reikia pasakyti, kad problema nėra ta, jog analitikų klientai yra amoralūs arba linkę išvis nepripažinti jokių vertybių. Viskas toli gražu ne taip. Pavyzdžiui, daug administratorių labai tvirtai laikosi jų programose įkūnytų vertybių. Bet pats tas laikymasis juos verčia būti atsargiems su etine analize. Kadangi etinė analizė neišvengiamai susijusi su viena kitai prieštaraujančių normatyvinių nuostatų tyrimu, ji beveik visada kritikuoja vykdomą politiką ir kelią grėsmę nuosaikiai siekti organizacijoje vyraujančių vertybių, kad ir kokios jos bebūtų.[39] Todėl nei aplinkosaugai ypač palankioje Vidaus reikalų ministerijoje valdant Carterio administracijai, nei vystymui ypač palankioje Vidaus reikalų ministerijoje valdant Reagano administracijai rimtas organizacijos vertybių ir prioritetų tyrimas nebūtų buvęs pageidaujamas. Šiame teiginyje nėra nieko naujo – tokie politikos mokslo atstovai kaip Charlesas Linblomas jau prieš keletą dešimtmečių nustatė, kad biurokratai nėra linkę rimtai keisti savo politinę orientaciją. [40]

Normatyviniai tyrimai, be etinės analizės sukeliamos įtampos tarp analitikų ir klientų, gali sugriauti ir profesinius politinės analizės pagrindus. Visos profesijos sukuria tam tikrą įvaizdį, padedantį skatinti ir įteisinti ją turinčių žmonių darbą. Politikos analizės atveju pro-

fesinis analitikų įvaizdis yra tas, kad jie yra grynai techniniai patarėjai, kurių nevaržo jokios vertybės ir kurie yra apolitiški. Šis įvaizdis įsišaknijo giliai per visą profesijos istoriją. Kai šeštojo dešimtmečio pradžioje federalinėje vyriausybėje pradėjo stiprėti politikos analitikų įtaka, buvo madinga galvoti, kad politikos klausimai nebebuvo iš „aistras keliančių" ideologinių dalykų srities, o grynai techninio pobūdžio.[41] Prezidento Kennedy'o žodžiais, „reikalas tas, kad dauguma mums iškylančių problemų ar bent didelė jų dalis yra techninės, administracinės problemos."[42] Politikos analitiko profesija į vyriausybę atplaukė ant šios technokratinio optimizmo bangos.

Pozityvizmas suteikė intelektualią pagalbą technokratiniam analitiko vaidmeniui valdžios struktūrose.[43] Pozityvistinius socialinius mokslus išėję analitikai galėjo griežtai atskirti normatyvinius ir faktinius klausimus. Realiame gyvenime tai reiškė, kad analitikai galėjo sutelkti dėmesį į priemones, o tikslus palikti politikos formuotojams. Buvo manoma, kad politikai nustatinės socialinius tikslus, o analitikai teiks metodinę paramą, kaip geriausiai tuos tikslus pasiekti.[44]

Šis požiūris padėjo įteisinti analitiko vaidmenį politinėje sistemoje. Taigi, nors analitikai nebuvo renkami, jų dalyvavimas nustatant esmines veiklos kryptis buvo priimtinas, nes jie niekada nekišo nosies į politikos tikslus. Politologai teigė, kad pozityvizmas su savo faktų ir vertybių dichotomija suvaidino didžiulį vaidmenį įteisinant ir skatinant politikos analitiko profesiją.

> Atvirai pozityvistinė socialinio mokslo prigimties koncepcija puikiai atitiko politikos formavimo, kaip techninės problemos sprendimo, sąvoką, ir, palyginti su politikos formuotoju, normatyviai pasyvaus politikos analitiko vaidmenį. Iš tiesų pagal šią koncepciją socialinių mokslų atstovai, norėdami, kad jų veikla mokslo požiūriu būtų garbinga ir politiškai teisėta, kažin ar galėjo vaidinti kitokį, o ne šį vaidmenį... Taigi tikėjimas, kad politikos klausimai buvo tik techniniai klausimai, ir pozityvistinė samprata, kad socialiniai mokslai gali suteikti vertingų faktinių ir metodinių žinių toms problemoms išspręsti, susiliejo ir sukūrė galingą mokslinį pagrindą greitam [politikos analizės] vystymuisi.[45]

Pripažįstant, kad profesiniu požiūriu pozityvizmas politikos analitikams buvo labai svarbus, nereikėtų stebėtis, kodėl jie neskubėjo imtis etikos. Etinė analizė būtų privertusi atsisakyti daugelio svarbių pozityvizmo dogmų; o tai savo ruožtu būtų sugriovę technokratinio

analitiko įvaizdį ir tą patogų politikos formavimo sistemoje profesijai skirtą vaidmenį. Tarp intelektinių pozityvizmo nustatytų skirtumų (faktų ir vertybių bei priemonių ir tikslo dichotomija) ir tarp profesinio analitikų ir politikos formuotojų vaidmens skirtumų yra glaudus ryšys. Dėl etikos įtakos darosi neaiškūs intelektiniai skirtumai, neaiškūs tampa ir profesiniai skirtumai. Tai gali visiems apsunkinti gyvenimą. Ir būtent dėl šios priežasties analitikai ir toliau tvirtai įsikabinę laikosi šių abejotinų sąvokų: vertybių reliatyvumo ir pozityvizmo. Pozityvistinis požiūris į vertybes gali būti intelektualiai silpnas, tačiau jis suteikia nemažai profesinių privalumų.

Tai, kad etika yra antitechnokratinė, ne tik padeda suprasti analitikų nenorą atlikti etinę analizę, bet ir paaiškina, kodėl labiau negu bet kas jos nereikalauja valdininkija. Ji nenori skatinti etinių tyrimų, nes jie gali priversti suabejoti liaupsinamais programų tikslais, be to, analizės pobūdis prieštarauja biurokratinėje politikoje vyraujančiai technokratinei dvasiai. Kaip ir analitikai, valdininkija linkusi išlaikyti technokratinį įvaizdį. Kadangi ji yra politikos formuotoja, jai dėl padarytų sprendimų visą laiką gresia politinis pavojus. O kadangi ji yra neišrinkta politikos formuotoja, valdininkija yra ypač neapsaugota nuo kaltinimų, esą ji viršija savo teisinius įgaliojimus ir iš tikrųjų formuoja politiką. Norėdami apsisaugoti ir sumažinti šią riziką, valdininkai dažnai gina padarytus sprendimus savo technokratine padėtimi teigdami, kad ne jie priima sprendimus dėl vertybių, nes jų užduotis yra tik sukurti pačias veiksmingiausias programas. Suprantama, mintis, kad valdininkų priimami sprendimai yra nepolitiniai, yra tik iliuzija, tačiau tai yra ta iliuzija, kuri patenkina politinius ir profesinius administratorių poreikius.[46]

Etinės analizės užduotis yra išsklaidyti šią neįkainojamą iliuziją. Ji pabrėžia, kad administratoriai iš tikrųjų yra tiesiogiai susiję su vertybių kupinu politikos formavimu. Atsidūrusiems prieš smalsių reporterių, įtūžusių piliečių ar priešiškai nusiteikusių kongreso narių grupę biurokratams būtų menka politinė paguoda prisiminti kai kurių mokslininkų patarimus ir pradėti postringauti apie įvairius su jų sprendimais susijusius etinius dalykus.[47] Daug saugiau būtų griebtis įprastų technokratinių pasiteisinimų.

Tačiau suprantama, kad administratoriai visiškai nejautrūs etinėms savo sprendimų išvadoms. Iš tikrųjų šios išvados dažnai gali tapti neformalių diskusijų objektu. Bėda ta, kad tokie etiniai svarstymai yra tik *tam kartui* (*ad hoc*), ir nepanašu, kad jie galėtų būti viešai paskelbti ar taptų kruopštaus ir sistemingo formaliuose institucijos studijų ar ataskaitų rėmuose atliekamo tyrimo objektu. Vietoj to, vyraujantis viešo administracinių sprendimų pagrindimo būdas yra technokratinis, nes jis sustiprina politinio teisėtumo regimybę ir leidžia minimaliai sumažinti politinę riziką.[48] Viešas su institucijos politika susijusių etinių sunkumų tyrimas tik patrauktų nepageidaujamą publikos dėmesį. Tai prilygtų taikinio prisiklijavimui prie savo krūtinės. Nelemtas Ritos Lavelle atvejis Reagano administracijos Aplinkosaugos valdyboje puikiai parodo, kokie politiniai pavojai laukia paviešinus tai, kas turėtų būti privatu. Ji neteko darbo, kai paaiškėjo, kad politiniais sumetimais ji nusprendė, kada ir kaip finansuoti pavojingų atliekų aikštelių nukenksminimą. Kaip ir politines, moralines bei etines paskatas dažnai geriausia palikti už sandariai uždarytų durų ir saugoti nuo visuomenės interesų politikos tyrinėjimų.

Technokratinė dvasia prasiskverbia ne tik į biurokratiją, bet ir į visą politinę sistemą. Imkime, pavyzdžiui, kad ir Kongresą. Iš pirmo žvilgsnio šis įstatymų leidybos institucijos politinis stilius atrodo visai kitoks negu biurokratijos. Jis santykinai egalitarinis, o ne hierarchinis; jis tarpsta nuo debatų, o ne nuo priverstinio visuotinio sutarimo. Atrodo, būtų galima tikėtis, kad čia klesti etiniai tyrimai ir debatai. Ir kadangi iš dalies tai tiesa, politikai taip pat, rodos, atiduoda pirmenybę technokratiniams politikos analizės ir pagrindimo būdams. Jiems, kaip ir administratoriams, šis požiūris atrodo politiškai naudingas. Labai iliustratyvus buvo 1978–1979 m. Kongreso debatų vaidmuo dėl vyriausybinio gamtinių dujų reguliavimo mažinimo politinės analizės. Vienam tyrinėtojui pasirodė, kad didesnė diskusijų dalis sukosi apie „neįtikėtiną ekonometrinių tyrimų skaičių.“[49] Nesutarimai tarp vyriausybinio reguliavimo mažinimo šalininkų ir priešų atsirado visų pirma dėl kainų pasikeitimams, pasiūlos elastingumui ir kt. numatyti naudotų empirinių modelių tin-

kamumo ar netinkamumo. Tyrėjas daro išvadą, kad dėmesys į techninius ir kiekybinius dalykus iš tikrųjų buvo sutelkta tikriesiems šio politinio nesutarimo šerdyje glūdintiems dalykams nuslėpti – dalykams, susijusiems su politinėmis prielaidomis dėl laisvosios rinkos vertybės, pajamų perskirstymo ir antimonopolinių priemonių teisėtumo. Šios prielaidos buvo tikrosios įstatymų leidėjo požiūrio į vyriausybinio reguliavimo mažinimą determinantės. Tačiau į šį tyrimą sudėtos „didžiulės darbuotojų pastangos menkai tepadėjo atskleisti tuos tikruosius dalykus“.

> Tada kodėl atstovai ir senatoriai taip stropiai naudojo tuos tyrimus? Pirma, kai kuriems nariams šie tyrimai tapo gera priedanga: nors jų sprendimus galėjo nulemti ir kitokie dalykai, jie jautėsi saugesni žinodami, kad, jei kas nors pasisuks ne taip, jie paprasčiausiai galės pasakyti, kad laikėsi ekspertų nuomonės. Antra priežastis atsiskleidžia atstovo Stockmano žodžiuose. Paklaustas, kodėl jis ir kiti nariai teikė pirmenybę kritikuojamų ekonometrinių tyrimų kiekybinėms išvadoms aptarti, užuot aptarę jose panaudotas svarbiausias prielaidas, Stockmanas atsakė: „Niekas nenori pasakyti, kad jis visas pagrįstas esmine vertybe. Mano požiūriu, laisvoji rinka vis dėlto veikia, tačiau tokiam svarbiam kaip šis dalykui tai yra gerokai per menkas figos lapelis“. Figos lapelis! Kongreso nariai gėdijasi aptarinėti visuomenės reikalus nesidangstydami ekonomistų pateiktais skaičiais. Poveberiniame pasaulyje, kuriame manoma, kad „faktai“ ir „vertybės“ turi aiškius kognityvius pagrindus, politikams nepatogu priiminėti teisingumo ir „esminių vertybių“ principais pagrįstus politinius sprendimus. Arba jie tiesiog gėdijasi tai pripažinti, kai viešai aptarinėja šiuos dalykus.[50]

Tačiau ryšys tarp politikų ir etikos yra daug sudėtingesnis, negu gali pasirodyti iš šio pasisakymo. Pavyzdžiui, ne visi politikai „gėdijasi“ viešai išpažinti etinius principus. Be abejo, kai kuriems politikams labai patinka užimti tam tikrą moralinę poziciją, o savo politinę poziciją aiškinti didžiuliu atsidavimu tam tikrų etinių principų grupei. Tačiau tokie vieši Kongreso narių pareiškimai apie etiką labai primena „mama ir jos obuolinis pyragas“ pokalbių temą. Tai yra atsidavimas tokioms neaiškioms ir neprieštaringoms vertybėms kaip laisvė, taika, šeima ir demokratija. Paprastai politikai vengia rimtų etinių diskusijų arba jiems politiškai pakenkti galinčių prieštaringų etinių dalykų. Jie teikia pirmenybę technokratiškesnių analizės formų prieglobsčiui. Kaip ir biurokratams, politikams dažnai atrodo, kad saugiausia yra pagrįsti savo prieštaringus sprendimus

techniniais dalykais („Tai buvo vienintelis galimas būdas“, „tai yra pats tinkamiausias būdas sąnaudų efektyvumo požiūriu“) ir taip išvengti pavojingesnio ir keblesnio tų sprendimo paaiškinimo pateikiant moralinius ar politinius motyvus. Analitikai taip pat nesuinteresuoti naudoti moralines dimensijas, nes labiausiai paklausūs yra kiekybiniai ir neetiniai tyrimai.

Politikai nenori užsiimti etiniais prieštaravimais dėl didžiulio politinio ir institucijų spaudimo. Kaip ne kartą sakė Kongreso reikalus tiriantys mokslininkai, didžiausias jo narių rūpestis yra būti perrinktiems kitai kadencijai ir todėl jie vengia politinių prieštaravimų, dėl kurių gali netekti didelės savo rinkėjų dalies.[51] Nemažą vaidmenį vaidina ir karjeros Kongrese dalykai.[52] Pasitelkę nuolatinį derybų, „statinės ridenimo“ ir kompromisų procesą, jie stengiasi sustiprinti savo įtaką tarp kolegų įstatymų leidėjų. Toks prisitaikėliškas elgesys, be abejo, labai trukdo kreipti dėmesį į potencialiai sunkius ir supriešinančius etinius klausimus. Aiškų nenorą rodantis siekti kompromisų įstatymų leidėjas savo kolegų būtų nedelsiant pakrikštytas obstrukcionistu. Tačiau, kai tenka spręsti teisybės ir neteisybės, gėrio ir blogio klausimus, vargu ar galima siekti kompromisų.

Bet vis dėlto būna ir kai kurių išimčių. Ypač saugiems regionams atstovaujantys Kongreso nariai arba manantys visų pirma esą nepartiniai ar ideologai, dažnai nedvejodami užsiima prieštaringais etiniais klausimais. Deja, tai tik išimtys. Apskritai savo organizacijos ir karjeros tikslų nuolat spaudžiami Kongreso nariai yra linkę vengti etinių prieštaravimų ir etinės politikos analizės.

Be karjeros ir institucijų spaudimo, yra dar viena priežastis, kodėl politikos formuotojai nereikalauja kruopštesnės politinių dalykų analizės – tai jų nenoras suabejoti esminėmis Amerikos ideologijos dogmomis. Etiniai tyrimai labai neparankiai atskleidžia už „praktinio“ fasado, kuriuo politikai apgaubia savo politinius sprendimus, slypinčias ideologines išvadas. Jau matėme, kad etinė analizė linkusi sutelkti dėmesį į moralinius dalykus; tačiau šie moraliniai prieštaravimai dažnai susiję su platesniais ideologiniais prieštaravimais – prieštaravimais, kurių politikai dar labiau kratosi. Daugelis politikos stebėtojų teigia, kad Amerikos politikams buvo visai ne

prie širdies suabejoti esminėmis liberalios kapitalizmo ideologijos dogmomis.[53] Užuot manę, kad politika yra susijusi su debatais dėl esminių mūsų politinės, ekonominės ir socialinės sistemos savybių, Amerikos politikai visada teikė pirmenybę politikai, kaip praktinių problemų sprendimo reikalui, pateikti. Prielaida yra ta, kad dabartinė ekonominė ir politinė tvarka iš esmės yra pateisinama ir kad politika turi būti sietina tik su šiokiais tokiais pakeitimais – „pasikrapštymu mašinoje“. Kai kas teigė, kad ši technokratinė tendencija nėra vien tik mūsų politikų savybė, bet ji giliai įsišaknijusi Amerikos politinės kultūros dalis.[54]

Kai kas gali teigti, jog ši tendencija vengti ideologinių debatų yra visai natūrali ir pastebima daugelyje šalių. Iš tikrųjų kai kurie tyrinėtojai padarė būtent tokią išvadą. Tačiau, anot kitų, amerikiečiai sustiprino šią tendenciją iki kraštutinumo ir, palyginus su kitų demokratinių šalių, kuriose, pavyzdžiui, vis dar gyvuoja debatai dėl kapitalizmo ar socializmo, pareigūnais, Amerikos politikai atrodo esą alergiški ideologiniams debatams.[55]

> Demokratinėse Vakarų valstybėse, iškilus labai svarbiems klausimams, ir piliečiai, ir žymiausi politiniai lyderiai paprastai svarsto daugiau alternatyvų negu amerikiečiai. Kai kurie Britanijos leiboristų partijos lyderiai atgaivina ir greičiausiai dar šiek tiek radikalizuoja ankstesnį leiboristų radikalizmą, kurį siekdama valdžios ir į ją atėjusi partija užslopino. Dažniau negu amerikiečiai europiečiai svarsto centrinio planavimo, pagrindinių pajamų ir turto paskirstymą bei privačią gamybos nuosavybę. Jie aptaria platesnius korporacijų įgaliojimų apribojimus.[56]

Anot kai kurių stebėtojų, faktiškai Jungtinėse Valstijose neįprastai daug ideologinės hegemonijos. Tiksliau tariant, atrodo, kad įprastas požiūris į politikos analizę neskatina kritiškai analizuoti vyraujančią ideologiją ir iš esmės linkstama priimti esmines ideologines dogmas kaip savaime suprantamą dalyką. Vieno politinių mokslų ir politikos specialisto nuomone, „kai politikos tyrimuose pasirodo ideologinės dogmos, paprastai jos pateikiamos lyg gerai patikrinti faktai.“[57]

Etinė analizė turi tą nemalonų „prieskonį“, kad verčia politikos formuotojus akis į akį susidurti su anksčiau niekada netirtomis politinėmis ir ekonominėmis prielaidomis. Būtent todėl dažnai sunku

išsamiai ištirti etikos klausimus nepaliečiant glaudžiai su jais susijusių politinių ir ekonominių teorijų. Šie klausimai skatina daugybę tyrimų, kurie pernelyg dažnai nuveda į pačią kai kurių ideologinių prieštaravimų šerdį. Pirma, etika leidžia aiškiai suprasti, kad visi politiniai sprendimai ir net atrodantys grynai „praktiniai" ar tik „liečiantys efektyvumą", iš tikrųjų yra pagrįsti tam tikromis normatyvinėmis prielaidomis. Tiriant paaiškėja, kad tos normatyvinės prielaidos yra didesnės ideologinių prielaidų grupės dalis. Politikos teoretikų teigimu, ideologijos susideda iš persipynusių ir viena kitą papildančių vertybių ir teorijų grupių.[58] Pavyzdžiui, labai sunku atskirti laisvės sąvoką nuo kapitalistinės ekonomikos teorijų arba lygybės vertybę nuo socialistinės ekonomikos teorijų. Taigi, pradėjus tirti etinius klausimus, labai nesunku galiausiai įsipainioti į platesnius su jais susijusius ideologinius dalykus.[59]

Imkime, pavyzdžiui, Davido Stockmano teiginius dėl mažesnio valstybinio gamtinių dujų reguliavimo pagrindimo. Prisiminkite, kad paklaustas, kodėl, užuot kalbėjęs apie esmines ekonomikos politikoje glūdinčias prielaidas, jis pirmenybę teikė statistiniams duomenims, atsakė: „Niekas nenori pasakyti, kad jis visas pagrįstas esmine vertybe. Mano požiūris yra tas, kad laisvoji rinka vis dėlto veikia, tačiau tokiam svarbiam kaip šis dalykui tai yra gerokai per mažas figos lapelis." Atkreipkite dėmesį į numanomą ryšį tarp vertybių ir ekonominės ideologijos ir jo nenorą kurią nors iš jų tirti. Prisiminkite ir jau minėtą diskusiją dėl teisingumo sveikatos apsaugoje. Debatai dėl teisingumo ir sveikatos apsaugos akimirksniu iškelia sveikatos apsaugos paskirstymo pagal poreikius klausimą. Tai savo ruožtu iškelia socializuotos medicinos klausimą – mums ir vėl tenka suabejoti laisvosios rinkos, tos Amerikos ekonominės minties kelrodės žvaigždės, dorybėmis.

Tada atrodytų, jog etinės analizės vengiama ne tik dėl karjeros ar organizacijos daromo spaudimo, bet ir todėl, kad ji iškelia sunkius, su esminėmis amerikietiškojo gyvenimo būdo dogmomis susijusius klausimus, į kuriuos ne visada lengva rasti atsakymą. Atsižvelgiant į mūsų tradicinį nenorą įsitraukti į esminius ideologinius ginčus, nederėtų stebėtis, jog etinė analizė Amerikos politikoje nėra labai populiari. Iš tiesų tiems, kuriems dabartinė politinė, socialinė ir eko-

nominė tvarka netrukdo ramiai gyventi, etinė analizė baudžiasi atrakinti ideologinės Pandoros skrynios spyną.

Bet, jei etiniams tyrimams yra tiek daug profesinių ir politinių kliūčių, kodėl tokia akivaizdžiai populiari yra etinio vertinimo forma laikoma sąnaudų efektyvumo analizė? Institucijų ir agentūrų parengti politikos tyrimai dažnai kimšte prikimšti įvairių programų variantų sąnaudų efektyvumą rodančių lentelių. Ar sąnaudų efektyvumo analizės populiarumas nerodo, kad etinė ir politinė analizė nėra nesuderinami dalykai?

Iš tikrųjų sąnaudų efektyvumo analizė yra populiari, nes ji suteikia etinės analizės regimybę, bet nekelia jokio pavojaus. Ji išvalo iš moralinės analizės visus sunkius – ir, žinoma, esminius. Atliekant sąnaudų efektyvumo analizę, etiniai sprendimai nesusiję su labai „nemaloniu“ apsisprendimu dėl besivaržančių vertybių ir moralės principų. Vietoj to, analizės tikslas yra maksimizuoti tik vieną vertybę – efektyvumą – ir stropiai ignoruoti kitas vertybes – teisingumą ir laisvę. Etikos specialistai tai laiko labai rimtu sąnaudų efektyvumo analizės trūkumu ir teigia, kad ji yra linkusi „labiau užgožti, o ne išryškinti politikos formuotojams iškylančias svarbias moralines apsisprendimo dimensijas.“[60] Tačiau tai, kas etikos specialistams yra trūkumas, analitikams ir politikos formuotojams yra privalumas. Jiems yra politiškai naudinga turėti normatyvinį sunkias sprendimų moralines dimensijas užgožiantį metodą; nes tai yra vienintelis su technokratine politikos racionalizacija suderinamas etinis požiūris.

Atliekant sąnaudų efektyvumo analizę, etinis tyrimas labai patogiai „sutraukiamas“ į skaičiavimų procesą. Užuot buvusi sudėtinga, filosofinė, prieštaringus moralinius argumentus tirianti procedūra, analizė tampa technine veikla, kurios tikslas – nustatyti kainas. Būtent šis empirinės regimybės tikslas ir daro sąnaudų efektyvumo analizę vienu mėgstamiausių analitikų ir administratorių sprendimų priėmimo įrankių. Ironiška, kad sąnaudų efektyvumo analizė yra populiari ne nepaisant jos etinių ir intelektinių trūkumų, bet *būtent dėl jų,* nes kaip tik tie trūkumai daro šį metodą tokį politiškai ir profesionaliai priimtiną (patrauklų). Analitikai gali pasiūlyti „geriausią“ programos variantą ir neįklimpti į potencialiai sujauktus

ir trikdančius etikos dalykus. Puikus pavyzdys yra atvejis, kai Davidas Stockmanas, pasipriešinęs Ekonomikos planavimo agentūros planui sumažinti rūgštaus lietaus kiekį šiaurės rytuose, nebandė pasipriešinti daugeliui su šia problema susijusių normatyvinių ir aplinkosauginių dalykų, bet paprasčiausiai pasakė prezidentui Reaganui, kad planą įgyvendinti pernelyg brangu.

Taigi sąnaudų efektyvumo analizės sėkmė nedaug tepadeda pakritikuoti teiginį, kad etikos ir politikos negalima painioti. Iš tikrųjų, jei tik tinkamai suprantama, jos sėkmė rodo ne tai, kaip stipriai politikos analitikai trokšta imtis sunkių normatyvinių klausimų, bet kaip uoliai jie stengiasi jų išvengti.

Taigi argumentai, jog etikos ir viešųjų interesų politikos analizės sujungti neįmanoma, yra neabejotinai silpni. Etikos ignoravimą daug įtikinamiau paaiškina profesiniai, politiniai ir instituciniai veiksniai. Etinės analizės vengiama todėl, kad ji neretai kelia grėsmę ir analitikų, ir politikos formuotojų profesiniams bei politiniams interesams. Administratoriai, įstatymų leidėjai, biurokratai ir politikos analitikai – visi stengiasi išvengti etinėje analizėje slypinčių pavojų.

Bet visa tai nereiškia, kad etinė analizė niekada neprasiskverbia analizuojant politiką. Yra keletas priežasčių, verčiančių manyti, kad ir toliau bus bandoma nustatyti ryšį tarp etikos ir politikos. Pirma, yra keletas tokių esminių veiklos krypčių, kurių, pavyzdžiui, abortai, prigimtis yra akivaizdžiai moralinė, todėl analitikai ir jų klientai niekaip negali išsisukti nespręsti su jais susijusių moralės klausimų. Tokiais atvejais darosi sunku nekreipti dėmesio į akivaizdų ryšį tarp analizės ir etikos. Antra, etikos specialistai daugelyje politinių sričių iš tikrųjų jau pradėjo taikyti etinę analizę. Nėra abejonių, kad ši tendencija turėtų tęstis, nors politikos analitikai šios užduoties ir nesiimtų. Ir trečia, akivaizdu, jog normatyvinis politikos analizės stilius yra puikus variantas tiems sąlyginai nepriklausomiems politikos analitikams, kurie dirba akademinį darbą arba privačiose politiką tiriančiose organizacijose. Šių analitikų dažnai nesaisto valdžios institucijoms būdingas karjeros dalykų ar organizacijos interesų spaudimas, todėl jie gali laisviau, atviriau ir sistemingiau tyrinėti normatyvinius klausimus.

Tačiau pats faktas, kad profesiniu ir politiniu požiūriu etikos ir politikos analizė yra nesuderinama, išlieka. Tad bent kiek labiau nenukrypus nuo dabartinio technokratinio politikos analizės stiliaus ir labiau nepabrėžiant etikos ir ideologijos klausimų Amerikos politikoje, nepanašu, kad etiniai tyrimai galėtų tapti neatskiriama politikos analizės dalimi.

Pastabos

1. Kai kuriuos svarbiausius darbus šia tema žr.: Martin Rein, *Social Science and Public Policy* (New York: Penguin Books, 1976); Lawrence Tribe, ed., *When Values Conflict* (Cambridge, MA: Ballinger, 1976); Duncan MacRae, *The Social Function of Social Science* (New Haven, CT: Yale University Press, 1976); and Frank Fischer, *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology* (Boulder, CO: Westview Press, 1980).
2. Rein, p. 13.
3. Robert Dorfman, „An Afterword: Humane Values and Environmental Decisions", in Tribe, p. 162.
4. Rein, p. 140.
5. Tribe, p. xii.
6. Peter Brown, „Ethics and Policy Research", *Policy Analysis*, 2 (Spring 1976).
7. Pavyzdžių, kaip etiką galima įtraukti tiriant politiką, ieškokite MacRae'o ir Fischerio darbuose.
8. Įdomias kai kurių utilitarinių moralės požiūrių šiuolaikinėje politikoje diskusijas žr.: Stuart Hampshire *Morality and Pessimism*, The New York Review of Books, January, 25 1973.
9. Žr.: Tom L. Beauchamp and James F. Childress, *Principles of Biomedical Ethics* (New York: Oxford University Press, 1979); and K. E. Goodpaster and K. M. Sayer, eds., *Ethics and Problems of the 21st Century* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1979).
10. Peter Steinfels, *The Place of Ethics in School of Public Policy* (Hastings-on-Hudson, NY: The Hastings Center, 1977), p. 3.
11. Ankstesnę šio prieš etiką pasisakančio teiginio versiją žr.: Herbert Simon *Administrative Behaviour* (New York: Macmillan, 1947), p. 45–60.
12. Detalesnį pozityvistinės argumentacijos aprašymą žr.: *Contemporary Noncognitivism, The Encyclopedia of Philosophy* (New York: Macmillan, 1967) vol 3, 106–109 p.
13. Fischer, pp. 65–100.
14. Šį teiginį žr.: Charles Taylor *Neutrality in Political Science Philosophy, Politics, and Society*, 3rd series, Peter Laslett and W. C. Runciman, eds. (London: Basil Blackwell, 1978).

15. Taylor, p. 43.
16. Išsamesnis tinkamų priežasčių požiūrio ir kitų su juo susijusių požiūrių paaiškinimas pateiktas Fischerio knygoje, p. 65–100.
17. Fischer, p. 90.
18. Gene Outka, „Social Justice and Equal Access to Health Care," *Journal of Religious Ethics*, 2 (Spring 1974), pp. 11–32.
19. Outka, p. 14.
20. Normatyvinės analizės įtraukimo į politikos analizę metodų pavyzdžių ieškokite Fischerio ir MacRae'o knygose.
21. Steinfels, p. 5.
22. Joel L. Fleishman and Bruce L. Payne, *Ethical Dilemmas and the Education of Policymakers* (Hastings-on-Hudson, NY: The Hastings Center, 1980), p. 5.
23. Kai kuriuos vidinių sąnaudų efektyvumo analizės problemų aprašymus žr.: B. Guy Peters, *American Public Policy* (New York: Franklin Watts, 1982), pp. 291–306.
24. Edith Stokey and Richard Zeckhauser, *Primer for Policy Analysis* (New York: Norton, 1978), pp. 277–286.
25. Fleishman and Payne, p. 5.
26. Brown.
27. Brown, p. 338.
28. Brownas; Reinas kalba apie tą patį, tik šiek tiek kitaip. Jis teigia, jog analitikai dažnai klaidingai mano, kad analizuojant požiūris į vertybes gali būti tik dvejopas: „vertybių atžvilgiu neutralus" požiūris, kai vertybės ignoruojamos, arba „įsipareigojimo vertybėms" požiūris, kai išpažįstamos asmeninės vertybės. Jis siūlo trečią alternatyvą: „vertybių atžvilgiu kritiškai nusiteikęs" požiūris, kai vertybės nei ignoruojamos, nei priimamos kaip savaime suprantamas dalykas, bet tampa sisteminės analizės objektu. Rein, p. 78–79.
29. Brown, p. 334.
30. Goodpaster and Sayer, p. viii.
31. Žr.: Beauchamp and Childress.
32. Douglas Colligan, „Rent-a-Conscience", *Omni*, May 1981, p. 116.
33. Fred Kramer, review of Frank Fischer's *Politics, Values, and Public Policy* (Boulder, CO: Westview Press, 1980), in *American Political Science Review, 76*(1) (March 1982), pp. 120–121.
34. Diskusiją, kodėl politikos analizė ne tokia nelanksti kaip tų taikoma socialinių mokslų atstovų, žr.: Mark H. Moore, „Social Science and Policy Analysis: Some Fundamental Differences," in Daniel Callahan and Bruce Jennings, *Ethics, The Social Sciences, and Policy Analysis* (New York: Plenum, 1983).
35. Plačiau apie hierarchinę biurokratijos prigimtį ir jos draudimų pasekmes žr.: Guy Benveniste, „The Serious Game of Survival Inside Bureaucracy," *Bureaucracy*, 2nd ed. (San Francisco: Boyd and Fraser, 1983), chap. 4.
36. Arnold Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy* (Berkeley: University of California Press, 1979), p. 292.

37. Peter Earley, „Why Bolw the Whistle?" *The Washington Post* (national weekly edition), January 2, 1984, p. 32.
38. Brown, p. 338.
39. Plačiau apie tai skaitykite Anthony'o Downso darbuose apie „biurokratinių ideologijų" vystymąsi skatinant efektyvumą biurokratinėse organizacijose, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), chap. XIX.
40. Charles Lindblom, „The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 1959.
41. Vieną šios „ideologijos pabaigos" tezės versiją žr.: Daniel Bell, *The End of Ideology* (Glencoe, IL: Free Press, 1960).
42. Callahan and Jennings, p. xv.
43. Kadangi terminą „technokratinis" šioje dalyje vartosiu gana dažnai, norėčiau jį tiksliau apibrėžti. Technokratinis požiūris į politiką ir politikos analizę iš esmės nepaiso esminių normatyvinių ir priimtų politinių sprendimų dimensijų ir mano, kad gerų politinių sprendimų raktas yra informacijos, modeliavimo, techninės analizės ir kt. naudojimas. Išsamesnes šio požiūrio į politikos formavimo diskusijas žr.: Jeffrey Straussman, *The Limits of Technocratic Politics* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978).
44. Šį priemonių ir tikslų dichotomijos svarbos politikos analizei aprašymą ir įžvalgias jos politinių pasekmių diskusijas žr.: Brian Fay, *Social Theory and Political Practice* (London: George Allen and Unwin, 1975).
45. Callahan and Jennings, p. xvii.
46. Naujausią šio teiginio, kad administraciniai sprendimai yra pakankamai normatyvūs, pavyzdį žr.: Douglas Yates, „Hard Choices: Justifying Bureaucratic Decisions", in *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*, Joel Fleishman et al., eds. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).
47. Plačiau apie tai, kodėl kai kas mano, kad administratoriai turėtų atskleisti savo vertybių svarstymus, galima perskaityti Yateso darbuose.
48. Įdomią diskusiją apie politinį informacijos ir analizės simbolizmą ir tai, kaip politikos formuotojai jį taiko įteisinimo tikslams, žr.: Martha S. Feldman and James G. March, „Information in Organizations as Sign and Symbol", *Administrative Science Quarterly*, 26 (1981).
49. Michael J. Malbin, *Unelected Representatives* (New York: Basic Books, 1980), chap. 9.
50. Malbin, pp. 233–234.
51. David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven, CT: Yale University Press, 1974).
52. Richard F. Fenno, *Congressmen in Committees* (Boston: Little, Brown, 1973), p. 1.
53. Pirmasis apie tai prakalbo Louisas Hartzas, *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, Brace, 1955); visai neseniai pasirodžiusį teiginį žr.: Charles Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), chaps. 15 and 16.

54. Pavyzdžiui, knygoje *The Uncommitted* (New York: Harcourt, Brace, and Jovanovich, 1965) Kennethas Kenistonas teigė, kad amerikiečius, atrodo, persekioja klausimai „kaip", bet jie visiškai nekreipia dėmesio į esmingesnius klausimus „ką daryti" ir „kodėl" (9 skyrius).
55. Lindblom, *Politics and Markets,* chap. 15.
56. Lindblom, *Politics and Markets,* p. 212.
57. Aš noriu aiškiai pasakyti, kad politika ir politikos analizė turėtų daug naudos iš aiškesnio ir sistemingesnio JAV politikos sprendimuose glūdinčių ideologinių prielaidų tyrimo. Žinoma, su tokiu teiginiu galima nesutikti. Tačiau čia ne pati tinkamiausia vieta pradėti ilgus ginčus. Bet derėtų pasakyti, kad mano pozicija, jog abejonės dėl esminių politikos prielaidų yra latentinė vertybė, yra ta pati kaip ir Franko Fischerio, Martino Reino ir daugelio kitų apie etiką ir visuomenės interesų politiką rašančių žmonių pozicija.
58. Trumpą diskusiją apie vertybių ir ideologijos tarpusavio ryšį žr.: Kenneth Dolbeare and Patricia Dolbeare, *American Ideologies,* 3rd ed. (Chicago: Rand McNally, 1976), pp. 5–7.
59. Reikia pasakyti, kad šį ryšį tarp etikos ir politinių bei ekonominių teorijų aiškiai pripažino ir rėmė etinės politikos analizės šalininkai. Jie teigė, kad reikia ne tik paprasčiausiai pridėti etiką kaip atskirą politikos analizės dalį, bet ir sukurti išsamesnį, labiau integruotą požiūrį į politikos analizę, susidedantį iš normatyvinių, teorinių ir empirinių analizės elementų. Pavyzdžių, kaip toks požiūris turėtų atrodyti, ieškokite Fischerio, Martino Reino, Callahano ir Jenningso darbuose.
60. Fleishman and Payne, p. 5.

Versta iš: **Douglas J. Amy: *Why Policy Analysis and Ethics Are Incompatible?*** *Journal of Policy Analysis and Management,* vol. 3, no. 4. (1984); and in *Essentials of Governement Ethics.* Edited and with Introductions by Peter Madsen, Ph. D. and Jay M. Shafritz, Ph. D. (A Meridian Book, New York, 1992.)

Moralinė daugelio rankų atsakomybė

Dennis Thompson

Diskusijose apie moralines valstybės pareigūnų dilemas vyrauja vienišos figūros, besikankinančios vienumoje, kai reikia priimti moralinį sprendimą, ir tokios pat vienišos, kai jį tenka vykdyti, portretas[1]. Tai paveikslas, kuriam trūksta reikšmingos politinės dimensijos, ir todėl lieka nepastebėta svarbi politinės etikos problema – daugelio rankų problema. Kadangi valdžios sprendimus priima ir politiką formuoja daug įvairių pareigūnų, sunku net iš principo nustatyti, kam priklauso moralinė atsakomybė už politines pasekmes. Net tuomet, kai manome, jog moralės požiūriu politika yra prasta, beveik neįmanoma išsiaiškinti, kam už tai turėtume būti „dėkingi".

Teigiama, kad nešvarios rankos yra didelė demokratijos problema, nes piliečiams nelemta žinoti kai kurių valdžios vykdomos politikos rūšių turinio. Šitoks politikos pobūdis užkerta kelią atskaitomybei. Daug rankų taip pat tampa demokratijos problema: pats politikos formavimo pobūdis trukdo atskaitomybei. Kai piliečiai ieško pareigūnų, galinčių paaiškinti vykdomą politiką, jie retai randa žmogų, kuris vienas pats ją nustatė. Dažnai jie negali rasti nė vieno, kurio indėlis į kolektyvinį produktą būtų toks svarus, kad jam būtų galima priskirti visus nuopelnus arba jį pasmerkti.

Šiame straipsnyje teigiama, kad įprasti atsakomybės politikoje nustatymo būdai, kuriems atstovauja hierarchiniai ir kolektyviniai modeliai, nėra tinkamas atsakas į daugelio rankų problemą ir, kad

tinkamai aiškinant, pareigūnams galima priskirti asmeninę atsakomybę daug dažniau, negu numatyta. Čia išpažįstami asmeninės atsakomybės kriterijai aptinkami daugybėje moralės teorijų. Pagal juos asmuo yra atsakingas už rezultatą tiek, kiek jis prie jo prisideda, žinoma, jei jis neveikia kažko nežinodamas arba kieno nors verčiamas. Pagal tuos kriterijus mes galime teigti, kad vienas pareigūnas yra daugiau ar mažiau atsakingas negu kitas, visai nenorėdami pasakyti, kaip kad būna įstatymuose, jog kaltės laipsnis proporcingas kompensacijai, arba, kad jis tiksliai atitinka standartines baudžiamosios atsakomybės kategorijas. Nors ir sugestyvi, teisinė atsakomybė nėra patikimas moralinės atsakomybės vadovas.[2]

Pasiteisinimai, kuriuos pareigūnai pateikia norėdami atsikratyti atsakomybės už savo politikos rezultatus ar bent kiek ją sumažinti, atitinka kiekvieną asmeninės atsakomybės kriterijų.[3] Nagrinėdami sąlygas, kuriomis pasiteisinimai atrodo priimtini ar nepriimtini, matome, kaip kriterijai padeda nustatyti asmeninę atsakomybę kolektyvinių veiksmų kontekste. Neverta tikėtis, jog pavyks sukurti kažką panašaus į bendrą politinės atsakomybės ar net politinių pasiteisinimų teoriją, tačiau turėtų užtekti jėgų suformuluoti tokį rinkinį kriterijų, kurie padėtų nustatyti, kaip konkrečiose politinėse situacijose vis dėlto būtų galima apčiuopti ir tam tikrą asmeninės atsakomybės dalį. Pavyzdžiai, kuriais remiantis nustatomi kriterijai, dažniausiai paimti iš vykdomosios valdžios sferos, kurioje pareigūnai dažniausiai susiduria su daugelio rankų problema.[4]

Daugelyje politinių kontekstų šiuos kriterijus ar matus ir atitinkamus jų atvejus reikia paremti esminiais politikos teorijos principais, įsitvirtinusiais teisingumo ir bendro gėrio sąvokose. Tačiau net pati pasiteisinimų analizė gali turėti įtakos mūsų nuomonei apie tuos, kurie mus valdo, ir taip praturtinti mūsų sampratą apie politinę atsakomybę.[5] Tokia analizė gali net padaryti įtaką valstybės pareigūnų elgesiui. Rimtai į asmeninę atsakomybę žiūrintys žmonės greičiausiai daug rūpestingiau priiminės sprendimus, o už nežiūrinčius kiti pareigūnai ir piliečiai vykdys šios atsakomybės keliamus reikalavimus. Jie galėtų taikyti įvairias poveikio priemones: viešai kritikuoti, atleisti iš pareigų, išvaryti iš institucijos arba patraukti baudžiamojon atsakomybėn.

Hierarchinė atsakomybė

Pagal hierarchinį modelį atsakomybė už politikos rezultatus tenka aukščiausiojoje formalios ar neformalios įgaliojimų grandinės vietoje esančiam asmeniui. Weberis pateikia klasikinį modelio teiginį. Pirma, jo nuomone, šiuolaikiška valdžia pripažįsta „nustatytas jurisdikcijos sritis" ir „įstaigų hierarchiją", kuriose „aukštesniosios įstaigos prižiūri žemesniąsias".[6] Antra, jis griežtai skiria administravimą ir politiką: administratoriai tik vykdo politikų suformuotas esmines veiklos kryptis.[7] Ir galų gale būtent todėl administratorius ir politikas pavaldūs visiškai „priešingam atsakomybės principui": „Valstybės tarnautojo garbė slypi jo sugebėjime taip sąžiningai vykdyti aukštesniosios valdžios įsakymą, lyg jis visiškai sutaptų su jo paties įsitikinimais... Tačiau politinio lyderio garbė glūdi tik jo asmeninėje atsakomybėje už savo veiksmus, atsakomybėje, kurios jis negali ir neturėtų nei atmesti, nei perduoti kam nors kitam."[8]

Weberio modelis pernelyg supaprastina atsakomybės priskyrimo valstybės pareigūnams užduotį, kadangi dažniausiai jis pastato valstybės pareigūnus už moralinės atsakomybės ribų. Kol jie vykdo savo viršininkų nurodymus ir laikosi organizacijos nustatytų procedūrų, jie neatsako už jokias pragaištingas savo veiksmų pasekmes. Žinoma, mums dar reikia išsiaiškinti įvairių politikų, padedančių administratoriams formuoti politiką, atsakomybę. Tačiau, kadangi rankų yra mažiau ir jurisdikcijos labai aiškiai apibrėžtos, problema gana nesunkiai išsprendžiama.

Tačiau Weberio modelis neatitinka politikos vizijos, iškylančios iš šiuolaikinių visuomenės interesų politikos nustatymo studijų. Užuot veikus tiksliai apibrėžtose jurisdikcijose ir nusistovėjusių įgaliojimų terpėje, pareigūnams tenka suktis tarp persipinančių sistemų, o priklausymas kuriai nors iš jų nėra pastovus ir iš dalies priklauso nuo už valdžios ribų vykstančių dalykų.[9] Jie pradeda „derybų žaidimą", kuriame pergalė labiau priklauso nuo „įgūdžių ir valios panaudoti [kitus] derėjimosi privalumus ir „kitų žaidėjų nuovoką" negu nuo padėties hierarchijoje.[10] Užuot gerbę aiškų skirtumą tarp politikos ir administravimo, biurokratai naudoja teisę elgtis savo nuožiūra, kuri jiems buvo suteikta arba kurią jie sau pri-

siskyrė, kad formuotų, o dažnai ir nustatytų politiką. O tuo tarpu išrinktieji politikai pluša prie įgyvendinimo detalių.[11]

Empiriniai hierarchinio modelio trūkumai nereiškia, kad jis negali tapti normatyviniu standartu. Pats Weberis tikėjosi, kad atsiras modeliu abejoti verčiančių institucinių reiškinių.[12] Vėlesni tyrinėtojai ir toliau gerai vertina šį modelį, nepaisant (o gal kaip tik dėl) administracijos įgaliojimų augimo ir valdžios išsisklaidymo šiuolaikinėje valstybėje.[13] Tačiau norint turėti dar hierarchiškesnę valdžios struktūrą, hierarchinis modelis nėra tas pagrindas, ant kurio dabar vyraujančioje valdymo struktūroje būtų galima kažkam priskirti atsakomybę. Ten, kur daug teisės veikti savo nuožiūra ir išsklaidyta valdžia, modelis neleidžia nustatyti iš tikrųjų valdančių pareigūnų tapatybę.

Kadangi aukščiausius postus hierarchijoje užimantys pareigūnai negali kontroliuoti politikos pasekmių, hierarchinė atsakomybė nesutampa su moraline. Tokiomis aplinkybėmis moralinės atsakomybės primetimas pagal hierarchinę padėtį reikštų fundamentalios moralumo prezumpcijos pažeidimą – kad žmonės turėtų būti kaltinami tik tada, jei jie galėjo pasielgti kitaip. Didžiausia problema yra ta, kad būtų nesąžininga manyti, jog aukščiausiojo rango pareigūnai atsako už nesėkmes, kurios nuo jų valios visai nepriklauso. Pareigūnai iš anksto žino, kad gali prarasti savo postus dėl įvykių, kuriems jie gali daryti mažą įtaką arba išvis jos nedaryti, todėl jie tyliai susitaiko su tokia politinės „bausmės" rizika. Be to, tokia rizika gali būti naudinga politinių institucijų sandarai, nes pareigūnai yra skatinami imtis visų galimų atsargumo priemonių, kad išvengtų klaidų.

Tokie vertinimai tik parodo, kad moralės požiūriu griežta atsakomybė politikoje kartais gali būti pateisinama, tačiau jie nerodo, kad tokia atsakomybė prilygsta moralinei atsakomybei. Jei pareigūnus mes laikome šitaip atsakingus, moralės požiūriu mes paprastai jų nesmerkiame. Tokios atskaitomybės nepakanka daugumai sprendimų bei esminių veiklos krypčių, kuriuos piliečiai būtų linkę kritikuoti, apimti. Kuo aukštesnis postas, tuo nereikšmingesnis kiekvienas konkretus sprendimas vertinant visą pareigūno veiklą. Hierarchinė atsakomybė nenurodo piliečiams nė vieno asmens, ku-

rį jie galėtų laikyti atsakingą, jei, pavyzdžiui, paprastai pritardami prezidento veiklai, jie mano, kad jo sprendimai gerovės politikos srityje yra amoralūs.

Tai, kad hierarchinė atsakomybė nesuteikia moralinės tvirtybės, paaiškina, kodėl politiniai lyderiai dažnai yra pasirengę pareikšti apie visišką savo atsakomybę už pražūtingus kokio nors sprendimo ar politikos padarinius. Atsakomybės prisiėmimas tampa savotišku politiniu ritualu, kuris politiniam lyderiui nedaro jokios neigiamos įtakos. Iš tikrųjų šį ritualą lyderiai panaudoja siekdami naudos sau.[14] Kaip užkeikimą nuolat kartodamas: „Aš prisiimu visišką atsakomybę", politikas sustiprina savo politinę padėtį, užtikrina žmones, kad kažkas vis dėlto yra atsakingas, ir kuria drąsaus nelinkusio „nusiplauti rankas" lyderio įvaizdį. Taip pagarsėjęs, lyderis pelno savo pavaldinių dėkingumą ir užsitikrina jų palankumą.

Svarbiausia, kad ritualas dažnai sukelia visuomenės diskusiją apie prieštaringą sprendimą ar politiką, veiksmingai užkirsdamas kelią toliau nagrinėti su juo susijusių pareigūnų ir ypač lyderių moralinę atsakomybę. Po nesėkmingos invazijos į Kiaulių įlanką (Bay of Pigs), prezidentas Kennedy privačiai apkaltino CŽV, Jungtinį štabą ir beveik kiekvieną, iš anksto žinojusį apie invaziją. Tačiau viešai jis kalbėjo „tik apie savo atsakomybę" ir prieštaravo kiekvienam, bandžiusiam tą „atsakomybę užkrauti ant kitų pečių".[15] Sustiprinęs ritualinį atsakomybės prisiėmimą, hierarchinis modelis ne tik užkirto kelią visuomenei aptarinėti kitų pareigūnų atsakomybę už invazijos nesėkmę, bet ir sustabdė visuomenės debatus apie kiekvieno pareigūno nepavykusį mėginimą išsiaiškinti, ar tokia ardomoji veikla moralės požiūriu iš viso yra pateisinama.

Priešingai nei įprasta Europos politiniame gyvenime, Amerikos vyriausybėje atsakomybės prisiėmimas paprastai nereiškia atsistatydinimo iš pareigų. Daug dažniau taip bandoma užtildyti reikalavimus atsistatydinti. Kuo didesnė pareigūno asmeninė atsakomybė, tuo energingiau jis aiškina prisiimąs hierarchinę atsakomybę. 1973 m. pavasarį, kai Votergeitas vis atkakliau ir atkakliau brovėsi į paties prezidento kabinetą, Nixonas griebėsi ritualinės atsakomybės formuluotės: „Kas kaltas dėl to, kas šįkart atsitiko?.. Lengviausia būtų apkaltinti tuos, kuriems aš patikėjau vesti kampaniją. Ta-

čiau tai būtų bailio būdas... Kiekvienoje organizacijoje atsako tas, kuris stovi pačioje viršūnėje. Todėl atsakomybė tenka šiam kabinetui, ir aš ją prisiimu.“[16]

Kolektyvinė atsakomybė

Pamatinis kolektyvinio modelio argumentas yra tam tikra daugelio rankų problemos forma. Didžioji politinių pasekmių dalis yra daugelio skirtingų žmonių, kurių asmeninio indėlio išvis neįmanoma nustatyti, veiksmų produktas, o juolab atskirti nuo kitų žmonių indėlio. Antra pakopa yra tvirtinimas, kad moralės požiūriu už tas pasekmes negalima apkaltinti nė vieno asmens atskirai. O dėl paskutinės šio argumento pakopos šalininkų nuomonės, atrodo, išsiskiria, nes siūlomos dvi skirtingos išvados. Viena teigia, kad kiekvienas kolektyvo narys turėtų būti apkaltintas dėl moralinės atsakomybės, kitoje sakoma, kad taip kaltinti galima tik kolektyvą. Tačiau abi išvadas (ir dvi jų remiamas kolektyvinės atsakomybės versijas) sieja bendra fundamentali prielaida. Nė viena nepriskiria atsakomybės asmenims dėl jų konkretaus ir aiškaus ryšio su pasekmėmis.

Pirmąją kolektyvinio modelio versiją geriausiai iliustruoja Herberto Kaufmano pastangos kaltę už biurokratinio formalizmo pasekmes „prisegti“ visiems žmonėms: „Aš nė kiek nenustebčiau... jei valstybės pareigūnai ir tarnautojai pasirodytų besą tik atpirkimo ožiai... Mes galime juos apkaltinti, nes intuityviai norime nukreipti kaltę nuo tikrųjų priežasčių – nuo savęs pačių. Nė vienas atskiras mūsų visuomenės žmogus nėra atsakingas už visą biurokratizmą ar didesnę jo dalį... mes visi čia esame prikišę nagus.“[17]

Vienas filosofas šitokį atsakomybės „išsisklaidymą“ gina iš dalies remdamasis tuo, kad vengiama individualios atsakomybės. Jis atmeta visas nekolektyvines moralinės atsakomybės idėjas, nes jose neteisingai manoma, kad individas yra „savarankiškas ir gyvena dėl savęs“[18] Mes esame moraliai atsakingi už žmonių, su kuriais mus sieja „ypatingi santykiai“, veiksmus.[19] Tarp jų yra ir visi mūsų bendrapiliečiai, netgi ankstesnės kartos, tik, laimei, ne visa žmonija. Filosofas pripažįsta, kad mes neatsakome už Čingis Chano veiksmus.

Šitaip išplėsdamas piliečių atsakomybę, šis požiūris drastiškai sumenkina pareigūnų atsakomybę. Kadangi jie yra piliečių reikalavimų varžomi atstovai, kuriuos saisto seniai nusistovėję jų pirmtakų nustatyti įsipareigojimai, jų sprendimai nebūna visiškai savanoriški, tad jie nėra ir visiškai atsakingi už savo sprendimus.

Ši, pirmoji, kolektyvinio modelio versija negali paaiškinti daugelio skirtumų, kuriuos skirstydami nuopelnus ir kaltę mes intuityviai norime daryti. Paprastai skiriame tam tikrus piliečių ir pareigūnų atsakomybės laipsnius už valdžios ar su ja susijusių grupių veiksmus. Pavyzdžiui, neprotestuojantys prieš nedorą politiką laikomi daugiau už ją atsakingai negu protestuojantys. Neprotestuojantys, tačiau turintys daugiau resursų daryti įtaką politikai, yra atsakingi daugiau, negu tų resursų turintys mažiau. Tokie ir panašūs skirtumai numato principą, kurį kolektyvinis modelis turi atmesti (bent jau piliečių atžvilgiu): atsakomybė iš dalies priklauso nuo asmens padaryto ar galėto padaryti indėlio.

Antroji kolektyvinio modelio versija – viso kolektyvo, o ne kokio nors konkretaus jo nario kaltinimas – pateikiama naudojant hipotetinį praeities laikų traukinio apiplėšimo pavyzdį.[20] Ginkluotas banditas sustabdo pilną keleivių traukinį ir pabėga su jų pinigais. Visi keleiviai ar net tik kai kurie iš jų, jei būtų suderinę savo veiksmus, būtų galėję užkirsti kelią apiplėšimui. Šia prasme visas keleivių kolektyvas yra atsakingas už savo nuostolius, bet kadangi nė vienas iš jų nebuvo įpareigotas pasipriešinti banditui, nė vienas nėra atsakingas individualiai. Problema – ne individualūs veiksmai ar neveiklumas, bet pačios grupės struktūra.[21]

Panašiai ir politinė sistema gali turėti struktūrinių trūkumų, kiekvienam individui stengtis siekti moraliniu požiūriu gerbtinų rezultatų. Pavyzdys – „Sprogimas *Centralia* Nr. 5“, viešajame administravime plačiai naudojamo įvykių registracijos žurnalo įžanginė byla. „Joje atsakomybė už katastrofą šachtoje, nusinešusioje 111 žmonių gyvybes, peržengia individų ribas. *Centralia* šachtos kalnakasiai, ieškodami žmonių, kurie atkreiptų dėmesį į pavojaus šauksmą, kad jų gyvybėms gresia pavojus, susidūrė su valdininkija, milžinišku organizmu, kurį vargu bau pavadintum mirtingaisiais... Kad ir kaip besistengtum ką nors priremti prie sienos dėl atsakomy-

bės už tragediją, vis tiek vėl ir vėl, kaip ir kalnakasiai, susidursi ne su kokiu nors vienu individu, bet su jų begale, susiliejusių į milžinišką, neprieinamą, bejausmį organizmą. Galbūt šis nepajudinamas Džagernautas (vienas iš dievo Višnu įsikūnijimų – nenumaldoma jėga, naikinanti viską savo kelyje ir reikalaujanti iš jai tarnaujančių aklo tikėjimo ar susinaikinimo) šioje istorijoje ir yra tikrasis piktadarys."[22]

Tačiau šioje byloje privataus sektoriaus ir valstybės pareigūnų atsakomybė skiriasi nuo keleivių atsakomybės apiplėšto traukinio atveju. Čia pareigūnai veikia nuolatinės institucijos, o ne atskiro incidento kontekste, todėl jie ar kiti pareigūnai gali būti apkaltinti tuo, kad savo institucijoje sukūrė struktūrinius trūkumus arba stengėsi jų nepastebėti, arba pernelyg nesistengė juos pašalinti. Pareigūnų atsakomybė, kaip ir pačių institucijų, kuriose jie dirba, nėra niekaip susaistyta laiko atžvilgiu.

Kadangi abi kolektyvinio modelio versijos iškreipia atsakomybės idėją, nė viena iš jų negali būti pagrindas, kuriuo galima pagrįsti savo nuomonę apie valstybės pareigūnus. Pirmoji versija daro neaiškius moralinius skirtumus ne tik tarp skirtingų pareigūnų, bet ir tarp pareigūnų bei piliečių. Antroji nepripažįsta ryšio tarp struktūrinių trūkumų ir individualios atsakomybės už paramą struktūros kritikai ir reformoms. Hierarchinio modelio privalumas tas, kad gali nustatyti atsakomybę konkrečioms pozicijoms, tačiau neatsižvelgia į daugelio rankų problemą. Kolektyvinio modelio šalininkai pernelyg rimtai žiūri į šią problemą, atgamindami ją pačiame modelyje ir kartu susilpnindami demokratinę atskaitomybę. Kai atsakingas yra kiekvienas kolektyvo narys arba visa kolektyvas, piliečiams nebelieka nė vieno, iš kurio jie galėtų pareikalauti atsakomybės.

Nederėtų neigti, kad hierarchinė pozicija yra tinkama atsakomybei užkrauti arba kad kolektyvinė atsakomybė kartais yra kažko verta. Tačiau demokratinio valdymo tikslams turėtume ieškoti požiūrio, išsaugančio tradicinę asmeninės atsakomybės sąvoką. Demokratinės atskaitomybės atžvilgiu jos privalumai akivaizdūs, jei ji gali apimti didesnę dalį politinio proceso painiavos, kurioje prie politikos ir sprendimų prisideda daug skirtingų pareigūnų.

Asmeninė atsakomybė

Atsakomybės priskyrimas pareigūnams kaip asmenims, o ne tik kaip tam tikrus postus užimantiems žmonėms ar kolektyvo nariams grindžiamas dviem moralinės atsakomybės kriterijais. Pareigūnas yra moraliai atsakingas už pasekmes tik tada, jei 1) tų pasekmių priežastis yra jo veiksmai ar neveiklumas ir 2) tie veiksmai ar neveiklumas buvo padaryti jam kažko nežinant ar kažkieno verčiamam.[23] Pirmasis nurodo priežastinę, antrasis – valingąją atsakomybę.

Čia aiškinamas priežastinės atsakomybės kriterijus yra sąmoningai sumažinamas. Asmuo yra laikomas priežastimi tuo atveju, kai manoma, kad jei ne jo veiksmai ar neveiklumas, tų pasekmių nebūtų buvę.[24] Sakydami, kad asmuo yra priežastis, mes paprasčiausiai susiejame jo/jos veiksmus su pasekmėmis kartu su daugelio kitų rankų veiksmais ir daugelio kitų jėgų įtaka. Mes nenustatome, kad tas asmuo yra pati svarbiausia priežastis arba kad jis yra būtent tas, kuriam galime užkrauti atsakomybę. Norėdami išrinkti vieną asmenį iš daugelio kitų priežastinių veiksnių šioje priežastingumo grandinėje, turime remtis ir kitais moraliniais bei politiniais vertinimais, taip pat ir valingąja atsakomybe.

Kai kurie filosofai prieštaravo tam, kad priskirdami moralinę atsakomybę organizacijose, išvis nevartotume priežastinio kriterijaus.[25] Priežastinis atskiro pareigūno indėlis į pasekmes organizacijoje retai kada būna labai reikšmingas. Todėl reikalavimas kaip būtina atsakomybės sąlyga, kad pareigūnas būtų pasekmių priežastimi, reiškia tik suteikti paramą ir paguodą atsakomybės vengiantiems pareigūnams.[26] Teisūs tie filosofai, kurie priešinasi moralinės ir priežastinės atsakomybės asimiliacijai. Neturėtume teigti, kad pareigūnas yra tiek mažiau atsakingas, kiek jis/ji priežastiniu požiūriu yra mažiau svarbus. Tačiau silpnas priežastinis kriterijus šios pasekmės neturi, nes jis nėra pakankama moralinės atsakomybės sąlyga ir nenustato moralinės atsakomybės lygmens.[27]

Tačiau vis dėlto gali atrodyti, kad priežastinis kriterijus galėtų pašalinti moralinę atsakomybę net tais atvejais, kai ją derėtų išlaikyti. Kai nepriklausomai nuo to, ką asmuo padarė arba ko nepadarė, nulemia vienokias ar kitokias pasekmes, kurias iš jų galima įvardy-

ti kaip priežastis? Kriterijų galima teisėtai išplėsti, kad jis apimtų kai kuriuos tokius atvejus ir ypač tuos, kurių pasekmės yra pernelyg aiškiai nustatytos. Būtina susitarti, kad asmens veiksmą būtų leidžiama laikyti priežastimi tuo atveju, jei tas veiksmas būtų buvęs būtina tam tikrų pasekmių sąlyga ir jei nebūtų buvę kito pasekmes galėjusio nulemti veiksmo.[28] Kitais atvejais bandoma išsiaiškinti, kaip derėtų apibrėžti pačias pasekmes. Jei pasekmes apibrėžiame pačiais bendriausiais bruožais – tarkim, JAV politika Vietname – neįmanoma nustatyti nė vieno jų priežastimi galėjusio būti asmens. Tačiau jei pasekmes apibrėžiame konkrečiau – pavyzdžiui, Šiaurės Vietnamo bombardavimas – gal ir pavyktų nustatyti atsakingus asmenis. Norint kam nors priskirti atsakomybę, reikia konkrečiai apibrėžti pasekmes ir nustatyti veikiančių asmenų tapatybę. Be to, šis konkretumas neišvaduoja nuo atsakomybės už sprendimų šablonus ir sprendimų priėmimą. Pasekmės, už kurias, mūsų nuomone, atsako pareigūnai, apima ir nusistovėjusią praktiką, ir valdymo struktūras.

Antrasis kriterijus – valingoji atsakomybė – pačiais bendriausiais bruožais nustato, kad asmuo yra tiek atsakingas už savo veiksmus, kiek jis/ji galėjo pasielgti kitaip.[29] Priešingai nei priežastinis kriterijus, kuris tik nustato atsakomybės ribą, valingumo kriterijus gali nustatyti ir atsakomybės laipsnį. Galimybės elgtis kitaip neturėjimas būna labai įvairus, pradedant nuo bendro nesugebėjimo (pvz., beprotystė, psichinė liga) ir baigiant konkrečiais tam tikrų veiksmų trūkumais (pvz., neatidumas, neapsižiūrėjimas). Valstybės pareigūnų veiksmams vertinti labiausiai tinka tos konkretesnės klaidos, kurias galima nagrinėti pasitelkus tradicines Aristotelio nežinojimo ir prievartos kategorijas.[30]

Nežinojimą to, ką darai (nežinojimą, kad žmogaus veiksmus galima kažkaip vertinti), galima laikyti pateisinama priežastimi tik tada, kai tas nežinojimas nėra aplaidumas. Valstybės pareigūnų atveju aplaidumo normos priklauso nuo moralinių ir politinių faktorių (konkrečių pasekmių svarbos ir kelio užkirtimo veiksmingumas tam tikromis aplinkybėmis).[31] Nuo jų priklauso ir tai, ar prievartą reikėtų laikyti pateisinama priežastimi. Valstybės pareigūnų dažnai minimą prievartą savo veiksmams pateisinti filosofai ir teisininkai retai aptarinėja kaip nepakeliamą fizinę ar psichologinę prievartą.

Pareigūnų teiginio, jog jie neturėjo kitos išeities, mes nesuprantame pažodžiui. Tokiais atvejais paprastai manoma, kad jie nori pasakyti, jog ne jie nustatė galimas alternatyvas savo galimiems sprendimams priimti. Kaip Aristotelio jūrų kapitonas, jie turi dvi nepageidaujamas galimybes (išmesti už borto krovinį ar paskandinti laivą).[32] Tarnybinės pareigos ir gamtos jėgos susimoko, kad leistų rinktis iš dviejų nepageidaujamų alternatyvų. Alternatyvų ribotumas neatleidžia pareigūno nuo atsakomybės, bet, priskiriant nuopelnus ar suverčiant kaltę, leidžia nurodyti, ką galėjo jis iš tikrųjų pasirinkti.

Geriausiai šių kriterijų prasmę paaiškinti galima analizuojant pagrįstumą tų pateisinamų priežasčių, kurias pareigūnai naudoja neigdami savo atsakomybę. Kadangi kriterijai ir atitinkamos pateisinamos priežastys padeda nustatyti tuos pareigūnus, kuriuos derėtų laikyti atsakingus už valdžios priimamus sprendimus, jie taip pat parodo, jog politikoje galima nustatyti asmeninę atsakomybę.

Alternatyvios priežastys

„*Centralia* Nr. 5“ atveju vienas iš asmenų, apkaltintų dėl kalnakasių mirties, buvo inspektorius Scanlanas, galėjęs uždaryti kasyklą, nes žinojo, apie jos nesaugumą, tačiau to nepadarė. Pagrindinis Scanlano gynybos (iš dalies) motyvas buvo: jei jis „būtų uždaręs *Centralia* kasyklą, Kasyklų ir rūdos departamento direktorius būtų paprasčiausiai atleidęs jį iš darbo ir paskyręs sukalbamesnį inspektorių.“[33] Toks pasiteisinimas būdingesnis tarnybiniam negu asmeniniam gyvenimui, nes organizacijose empirinė prielaida, nuo kurios jis priklauso, dažnai būna teisinga. Organizacijose nėra nepakeičiamų žmonių.

Bendras ir niekieno neribojamas pasiteisinimo pavidalas yra nerišlus. Siekiant nusimesti atsakomybę, pasiteisinant teigiama, kad už tuos veiksmus atsako kiti žmonės (alternatyvių priežasčių atstovai). Tačiau jei pasiteisinimas yra įtikinamas, kiekvienas kitas žmogus bus išteisintas taip pat kaip ir pirmasis. Jei pasiteisinimas įtikinamas, atsakingo nėra; tačiau pasiteisinimas negali būti įtikinamas,

jei nėra atsakingo. Bet kuriuo atveju pasiteisinimas akivaizdžiai nėra priimtinas civilinėje ar baudžiamojoje teisėje[34], o moralinis įvertinimas, atrodo, šia prasme neprasilenkia su įstatymais.

Kartais gali būti priimtina modifikuota pasiteisinimo forma. Viena iš jų yra priežastinio ryšio kriterijus. Šiuo atveju pareigūnas nesako, kad bet kuris kitas jo vietoje būtų padaręs tą pačią klaidą, bet teigia, kad kas nors kitas būtų padaręs kitokią klaidą, sukėlusią tas pačias pasekmes. Taip pasiteisinant norima įrodyti, kad tai, už ką atsako pareigūnas, nėra pasekmių priežastis.[35]

Tačiau politiniame procese sprendimai dėl priežastinių ryšių ar jų nebuvimo labai dažnai yra neaiškūs. Štai kad ir Maisto produktų ir vaistų valdybos pareigūnas, leidęs įtraukti į agentūros pripažintų nekenksmingų medžiagų sąrašą vaistus, kurie vėliau pasirodė esą kenksmingi. Galima prielaida, kad pareigūnas neįpareigojo atlikti įprastus laboratorinius vaistų bandymus. Galbūt nekaltintume pareigūno už visą vaistus vartojusiems žmonėms padarytą žalą, jei manytume, kad už vaistų bandymus atsakantys technikai leido juos vartoti. Tačiau, kadangi priežastiniai ryšiai yra neaiškūs (tarkim, mes abejojame, kad technikai būtų leidę vartoti tuos vaistus), mūsų sprendimus dėl pateisinamų priežasčių sąlygoja kiti faktoriai.

Konkrečiai, mes būsime labiau linkę pripažinti pateisinamas priežastis, jei žala yra palyginti nedidelė (pavyzdžiui, bandymai neatlikti dėl kokių nors techninių priežasčių, o ne todėl, kad buvo paimtas kyšis) arba jei pasekmės, kurias tariamai sukėlė klaida, yra ganėtinai nesunkios. Gali atrodyti keista, kad tokie veiksniai apskritai daro įtaką mūsų sprendimams, nes pagal juos negalime nuspręsti, ar klaida buvo pasekmės priežastis. Tačiau prisimenant neišvengiamą netikrumą dėl priežastinių ryšių organizacijose, galima pateisinti tai, kad, vertindami net priežastinius pasiteisinimus, mes atsižvelgiame į kitus veiksnius.

Jei pasiteisinimas yra iš alternatyvių priežasčių sferos ir eina kartu su tam tikrais pateisinimais, jis taip pat priimtinas. Prie teiginio, jog kiti pareigūnai vis tiek būtų padarę klaidą, pridedamas tvirtinimas, kad jų klaida būtų didesnė (arba pasekmės dar skaudesnės). Pateisinamas priežastis lengviausiai pateikia pareigūnai, neatsistatydinantys iš valdžios struktūrų, kurios tariamai vykdo neteisingą po-

litiką. Vykstant Vietnamo karui, daugelis pareigūnų, taip pat ir Hubertas Humphrey ir Robertas McNamara privačiai savo draugams pareiškė pasilieką postuose todėl, kad reikalai dar labiau nepablogėtų. Kiti, kaip pavyzdžiui, Charlesas Frankelas (Švietimo ir kultūros ministro pavaduotojas) nurodė, kad jų teikiama nauda (jų manymu) nusvėrė bet kokį poveikį, kurį jų atsistatydinimas galėjo padaryti vykstančiam karui.[36]

Būsime teisūs, jei į tokius pareiškimus žiūrėsime įtariai. Svaiginantis valdžios ir įsitikinimo dėl savo gero elgesio mišinys gali neleisti blaiviai įvertinti galimas alternatyvių veiksmų pasekmes. Tačiau kai kada tokie tvirtinimai yra priimtini. Net tais atvejais, kai vyriausybė, kuriai tarnauja pareigūnas, yra beviltiškai bloga, atsistatydinimas ne visada yra geriausia išeitis. Teigiama, kad SS karininkas Kurtas Gersteinas, išlikdamas savo poste Antrojo pasaulinio karo metais „užkirto kelią galėjusiems atsitikti dar baisesniems dalykams".[37] Jei išlikdamas savo poste (arba šiuo atžvilgiu atsistatydindamas) pareigūnas išties nieko negali pakeisti, jis tiesiog išvengs atsakomybės už režimo daromas klaidas. Žinoma, mes ir toliau galime kritikuoti savo kėdės nepaliekantį pareigūną, dirbantį amoralią politiką vykdančiai vyriausybei. Tačiau tokią kritiką derėtų laikyti ne atsakomybės priskyrimu teigiant, kad kažkokiais savo veiksmais ar neveiklumu pareigūnas iš tiesų padėjo vykdyti konkrečią amoralią režimo politiką. Greičiau tai turėtų būti kaltinimas bendrininkavimu teigiant, jog pats pareigūno susisaistymas su režimu yra amoralus ir negarbingas.[38]

Ne tokiomis ekstremaliomis aplinkybėmis alternatyvų būna daugiau, tačiau prastesnės alternatyvos argumentai vis dėlto gali atrodyti įtikinami. Po to, kai generalinis prokuroras Elliotas Richardsonas ir tuometinis jo pavaduotojas, užuot vykdę Nixono įsakymą atleisti specialųjį Votergeito prokurorą Archibaldą Cox'ą, atsistatydino, teisingumo ministro pavaduotojas Robertas Borkas nutarė likti savo poste ir atleisti Cox'ą. Borkas (iš dalies) teigė, kad likdamas savo poste jis geriau negu koks nors kitas vietoj jo Nixono paskirtas asmuo apgins Teisingumo ministerijos garbę ir sąžiningumą bei naujai paskirto specialaus prokuroro nepriklausomybę.[39] Šiuo atveju Borko naudojamą iš prastenės alternatyvos kylantį argumentą galima pateisinti tuo, kad jis priklauso nuo tolesnių jo veiksmų.

Šios pateisinamos priežasties-pateisinimo pagrįstumas neturėtų tapti paprasčiausiu pareigūno veiksmų pasekmių ir alternatyvių atstovų priežastinių veiksmų pasekmių palyginimu. Bernardas Williamsas teigia, kad šitoks atsakomybės priskyrimo būdas (kurį jis sieja su utilitarizmu) neatsižvelgia į asmens sąžiningumo vertybę.[40] Jis sako, kad jaunas prieš mokslinius tyrimus cheminiam ir biologiniam ginklui sukurti nusiteikęs mokslininkas neturėtų įsidarbinti tokius tyrimus atliekančioje vyriausybės laboratorijoje, nors kitas mokslininkas sutiktų joje įsidarbinti bei dar ryžtingiau imtųsi mokslinių tyrimų. Žmonės visų pirma turi atsakyti už savo asmeninius „projektus" (veiksmus, pagrįstus tam tikrą jo charakterio dalį sudarančiomis nuostatomis) ir neturėtų jų atsisakyti socialinio naudingumo labui.[41] Nors Williamsas teisingai kritikuoja utilitarizmą už tai, kad yra sudaromos galimybės beasmenei perspektyvai nustelbti asmeninę, jo paties asmens sąžiningumo idėja nėra pakankamai išvystyta, kad paremtų jo nedviprasmiškai išpažįstamą radikaliai apribotą atsakomybę. Bandymas apginti asmens sąžiningumą, rimtai pakenkiant kitiems žmonėms, nors to galima ir išvengti, atrodo, mus labai priartina prie moralinio nuolaidžiavimo savo silpnybėms ar norams. Tai labai panašu į pastangas nesusitepti rankų visiškai nesiskaitant su tuo, kas gali nutikti likusiai visuomenės daliai.[42]

Priežastys ir patarimai

Antra priežastinių pasiteisinimų kategorija yra teiginiai, pareigūną visiškai atskiriantys nuo bjauria pabaiga vainikuojamos įvykių grandinės. Juos galima pavadinti pasiteisinimais dėl nesamų priežasčių. Dažniausiai pasitaikanti šio pasiteisinimo forma yra pareigūno cituojamas *novus actus interveniens.*[43] Ji susijusi su kito pareigūno tolesniais veiksmais, kai šis gali patikrinti, ar pirmojo pareigūno veiksmai padarė kokį nors poveikį, dėl kurio galbūt jam galima suversti visą atsakomybę už bet kokias žalingas pasekmes. Vyriausybės patarėjų vaidmuo geriausiai parodo kai kurias šio realiame gyvenime naudojamo pasiteisinimo puses.

Kitais laikais ir kitose vietose už valdovų priimtų sprendimų pasekmes dažnai turėdavo atsakyti patarėjai – neretai su keršto priemaiša. Kai dėl kokių nors priežasčių žlugdavo Kinijos imperatorių sprendimai, jų patarėjams galėjo būti išplėštos širdys, nukapotos kojos arba jie pamerkti į sūrymą.[44] Šiandieninių vyriausybės patarėjų gyvenimas daug lengvesnis. Užuot buvę griežtai atsakingi už savo duodamus patarimus, jie paprastai visiškai nelaikomi atsakingi už pasekmes tų sprendimų, kurie buvo priimti remiantis jų (tinkamai duotais) patarimais.[45] Kadangi patariamasis gali tuos patarimus priimti arba atmesti, patarėjas visiškai neatsako už jokius patariamojo veiksmus.

Toks priežastinio kriterijaus aiškinimas neapima viso patarimų proceso sudėtingumo.[46] Svarbiausia šio aiškinimo prielaida yra ta, kad patariamojo skatinimas veikti yra nesuderinamas su jo savanoriškais veiksmais. Ši prielaida atrodo įtikinama tik tais atvejais, jei dėmesys yra sutelkiamas į tuos atvejus, kai patarėjas verčia patariamąjį kažką daryti, ir ignoruojami kiti būdai, kuriais patarėjas gali paveikti patariamąjį. Patarėjų reikšmė galutiniam patariamojo sprendimui dažnai yra labai didelė. Patarėjo pateikiamų alternatyvų formuluotės, įvairių argumentų sureikšminimas, kalba ir jo naudojama vaizdinė medžiaga (kuri greičiausiai parenkama tokia, kad patiktų patariamajam) – visų šių priemonių veikiamas galutinis sprendimas gali gerokai skirtis nuo to, koks jis galėjo būti.

Be to, patarėjų įtaka – tai nebūtinai aiškiai išreikštos priežastys ir argumentai. Pareigūnai gali priimti patarimus, nes jie asmeniškai pasitiki savo patarėjais – kaip prezidentas Rooseveltas laikėsi Louiso Howe'o patarimo dėl politinės globos arba kaip prezidentas Kennedy nusprendė dėl Kubos blokados todėl, kad jam taip patarė tie, su kuriais buvo „geriausias suderinamumas".[47] Tokiais atvejais dalį atsakomybės galima užkrauti patarėjams, tuo pačiu metu neneigiant ar nemažinant sprendimą priėmusio pareigūno atsakomybės. Priežastinė patarėjo atsakomybė nepanaikina patariamojo asmens atsakomybės, o savanoriškas patariamojo sprendimas nepašalina patarėjo atsakomybės.

Tačiau yra ir kitas būdas, kaip patarėjai galėtų apriboti savo atsakomybę, ir jis atskleidžia antrąją pasiteisinimo dėl nesamų priežas-

čių formą. Šiuo atveju patarėjai sutinka esą tam tikra visos į tam tikrą baigtį vedančių veiksmų grandinės grandis, tačiau primygtinai teigia, kad ji nėra labai svarbi. Anot jų, ta grandis tokia nereikšminga, jog išvis nėra prasmės ją išskirti kaip galimą priežastį.[48] Šiuo atveju pasiteisinimo esmė yra apeliacija į įprastus lūkesčius. Kai kurių žmonių priežastinių veiksmų paaiškinimuose dėmesys paprastai sutelkiamas į faktorius, susijusius su įprasta įvykių eiga.[49] Jei patarėjai pataria pagal savo institucijoje nustatytas taisykles, jie elgiasi taip, kaip ir turėtų elgtis, ir mes nelaikome jų veiksmų ar neveiklumo nevykusių sprendimų priežastimi.

Klasikinis institucijos reikalavimais grindžiamų pareigūnų atsakomybės apibrėžimo šaltinis yra (ar turėtų būti) 25-asis *Leviatano* skyrius.[50] Jame Hobbesas aiškiai pripažįsta, kad norint apsaugoti patarėją nuo atsakomybės už jo patarimo pasekmes, reikia kad susiklostytų ypatingos sąlygos. Hobbesas skiria patarimus, kurie aiškiai atitinka patarėjo pareigą, ir patarimus, prieštaraujančius jo pareigai. Pastarieji yra tie, kurie „primygtinai brukami" ir kuriuose patarėjas, užuot papraščiausiai išdėstęs motyvus, apeliuoja į „visų troškimus ir nuomones".[51]Toks ne pagal savo institucijos priimtas taisykles veikiantis patarėjas gali būti apkaltintas bei nubaustas ir greičiausiai apkaltintas už jo patarimo sukeltas pasekmes.

Šis griežtas skirtumas tarp dviejų patarimų rūšių lengvai suprantamas *Leviatano* kontekste, kai politikoje vyrauja visuotinai pripažįstamos objektyvaus motyvų išdėstymo normos ir kai patarėjai kalba su vieninteliu valdovu, autoritetingai priimančiu visuomenės gerovę liečiančius sprendimus. Šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse, kuriose tokių sąlygų nėra, siekiant atskirti patarėjus, net mokslinius patarėjus, kurių vaidmuo yra artimiausias Hobbeso pareigingų patarėjų vaidmeniui, yra labai sunku nustatyti tokį skirtumą. Vis stiprėja požiūris, kad, apsiribodami tik techninės analizės pobūdžio patarimais (patarimais dėl priemonių), kai kurie patarėjai įsigudrina visiškai išvengti atsakomybės ir, priešingai, peržengę savo vaidmens ribas ir pasiūlę tas, o ne kitas esmines veiklos kryptis (patarimus dėl galimų rezultatų), jie rizikuoja būti apkaltinti.

Ataskaitoje apie mokslinių patarėjų vaidmenį ginče dėl Antibalistinių raketų sistemos (ABR) 1960 m. pabaigoje Operacijų tyrimo

sąjunga (OTS) suskirstė analitikus ir rėmėjus pagal principus, primenančius Hobbeso nustatytą skirtumą tarp dviejų patarėjų rūšių. Analitikas apsiriboja „tik kiekybiniu požiūriu nustatomais ir loginiu požiūriu struktūrizuotais problemos aspektais", o rėmėjui nebūtina pripažinti silpnąsias savo pozicijos puses ir jis gali daryti „nemotyvuotus pareiškimus."[52] Ataskaitoje buvo griežtai kritikuojami tie moksliniai patarėjai, kurie ginčuose dėl ABR tapo rėmėjais.

Tačiau net ginčijantis dėl grynai techninių dalykų, klausimai, kuriuos iškėlė abiejų pusių patarėjai, išdavė jų šališkumą ir tapo tam tikra rėmimo forma. ABR remiantys mokslininkai sutelkė dėmesį į ABR sistemos reikalingumo analizę, tuo tarpu ABR priešininkai pabrėžė duomenis, rodančius ABR sistemos neadekvatumą šiems tariamiems poreikiams patenkinti.[53] Jei net tokiuose (kaip šis) mokslo klausimuose patarėjai negali būti bešališki, vargu ar galima tikėtis, kad patarinėdami dėl dar sudėtingesnių ekonominių ir politinių dalykų, patarėjai galėtų įsijausti į Hobbeso aprašyto analitiko vaidmenį.[54]

Žinoma, įmanoma (ir dažnai norima), kad patarėjas tik analizuotų, o ne viešai remtų. Tačiau net visiškai neutralią analizę pateikiantis patarėjas negali išvengti moralinės atsakomybės už analizės pasekmes. Kitokiomis nei Hobbeso laikų sąlygomis bus dažnai ginčijamasi dėl patarėjo vaidmens bent jau moraline prasme. Procedūriniai nesutarimai dėl tinkamo patarėjo vaidmens dažnai rodo ir nesutarimus dėl esminių dalykų, su kuriais patarėjai yra susiję. Reakcija į OTS ataskaitą ir kritika, kurią apie ją išsakė ne analizavę, o rėmę mokslininkai, atrodo, vyko pagal ginčų dėl pačios ABR pasiskirstymą. ABR remiantys mokslininkai apie ataskaitą kalbėjo palankiai, o jų priešininkai ją peikė.[55] Kai vaidmens pobūdis išlieka ir tokiuose rimtuose ginčuose, patarėjai atsako už savo apsisprendimo vaidinti tą, o ne kitą vaidmenį ginče pasekmes.

Be abejo, atsakomybė išauga, kai mokslininkai patys yra prisidėję prie technologijų, kurias vyriausybė taiko, kūrimo. Gali būti nelengva nustatyti atsakomybės laipsnį ypač tais atvejais, kai atradimo pasekmės yra ne tik nutolusios laiko atžvilgiu, bet ir labai nevienareikšmės bei žadančios kartu daug gerų ir blogų dalykų. Tačiau atsakomybės už išradimus atvejai visiškai aiškūs, jei moks-

lininkai, kaip, pavyzdžiui, J. Robertas Oppenheimeris, ir toliau gali daryti įtaką tam, kaip politikai panaudoja jų išradimus. Gindamasis 1954 m., Oppenheimeris neigė bet kokią atsakomybę: „Aš padariau savo darbą... Aš negalėjau formuoti politikos... Aš išsakiau visus savo „už" ir „prieš". Įstatymo nustatyta mūsų užduotis buvo patarti dėl techninių dalykų".[56] Tačiau prieš aštuonerius metus jis, be abejo, prisiėmė daug sunkesnę atsakomybės naštą. Prezidento Trumano žodžiais, Oppenheimeris „įėjo į mano kabinetą... ir visą laiką grąžydamas rankas kalbėjo, kad jo rankos kruvinos, nes buvo atrasta atominė energija."[57] Blaškydamasis nuo vieno kraštutinumo prie kito, Oppenheimeris priėjo prie nuosaikesnių ir įtikinamesnių asmeninės atsakomybės reikalavimų – nuolatinės pareigos išnaudoti visas galimybes daryti įtaką savo išradimo panaudojimui.

Siekdami apriboti savo atsakomybę, už techninės ir mokslinės analizės ribų patarėjai rečiau remiasi skirtumu tarp analizės ir rėmimo. Ten rėmimas tampa patarėjų pareiga ir, kuo daugiau rėmėjų, tuo geriau. Išeiname iš *Leviatano* teritorijos ir įžengiame į *Apie laisvę* pasaulį. Konsultacinė vyriausybės sistema čia matoma kaip tam tikras Millo liberalios visuomenės vizijos mikrokosmosas, kuriame laisva daugelio įvairių perspektyvų išraiška, manoma, suteikia puikiausias galimybes nustatyti visuomenės interesus geriausiai atitinkančią politiką. Šiuo modeliu grindžiamoje konsultacinėje sistemoje vyriausybė turi įvairiausių požiūrių patarėjų, kurie skatinami remti šališkas perspektyvas.[58]

Tokioje sistemoje patarėjai gali teigti, kad nederėtų jų laikyti atsakingų už sprendimus, kuriuos pareigūnas priėmė jų patartas, nors šis ir būtų į juos atsižvelgęs. Patys patarėjai gali nesutikti su jų remiamais dalykais, tačiau gali paprasčiausiai „stumti" šališką požiūrį, nes to reikalauja konsultacinėje sistemoje jiems numatytas vaidmuo. Jei tokia sistema egzistuoja ir jos buvimą pripažįsta ir patarėjai, ir jų patariami pareigūnai, tada visai pagrįstai būtų galima apriboti kurio nors atskiro patarėjo atsakomybę.

Tačiau nė viena tokio pobūdžio sistema nebūna taip gerai suderinta, kad būtų galima tikėtis optimalios patarimų pusiausvyros (jau nekalbant apie visuomenės interesų labui priimamus sprendi-

mus).[59] Bandant išspręsti sistemos nesėkmes, reikia antrojo lygmens atsakomybės taisyklės, kurioje būtų numatyta, kada patarėjai turėtų atsisakyti savo įprasto rėmėjų vaidmens. Taigi, jei patarėjai turi svarių priežasčių manyti, jog konsultacinė sistema, kurioje jie dirba, nepajėgi nustatyti prideramą nuomonių pusiausvyrą arba kokiu nors kitokiu būdu iškreipia sprendimų priėmimą, o tai, kad jie remia šališkas nuomones, dar labiau sustiprina šį procesą, jie turėtų atsisakyti savo įprasto vaidmens ir stengtis padėti atitaisyti procesui daromą žalą. Jei ne, remdamiesi savo vaidmeniui numatytomis normomis, jie tiesiog negali teigti nesą atsakingi už savo indėlį į prastus sistemos priimamus sprendimus.[60]

Pasiteisinimo dėl nesamos priežasties apribojimai taikytini ne tik patarėjams, bet ir visiems pareigūnams, kurie, bandydami ištrūkti iš priežastinės grandinės, paprasčiausiai teigia, kad „tai ne jų reikalas". Pasiteisinimas grindžiamas vaidmens apibrėžimu, kuris gali būti tinkamas įprastame vyriausybės darbe (kai vyrauja įprasti lūkesčiai), bet visiškai netinkamas, kai vyriausybę ištinka krizė (kai žlunga įprasti lūkesčiai). Jei pareigūnai neatlieka savo pareigų, kitiems gali tekti daryti daugiau, nei priklauso pagal užimamas pareigas. Jei susiklosto ypatingos aplinkybės net visiems atliekant savo pareigas, kai kuriems pareigūnams gali tekti didesnė našta. Pasiteisinime dėl nesamų priežasčių į tokius įsipareigojimus neatsižvelgiama, ir priežasčių grandinėje pareigūnams skiriama vieta griežtai pagal įprastus jų institucijos lūkesčius.

Teiginys „tai ne mano reikalas" užčiaupia bet kokį argumentą dėl to, ar pareigūnas galėjo ką nors padaryti, o gal būtų galėjęs ką nors padaryti ateityje. Jei pareigūno darbas nėra susijęs su tuo metu vykdoma politika, neveiklumas – nebandymas pasipriešinti politikai ar atsistatydinti – laikomas nesusijęs priežastiniais ryšiais su politika. Savo interviu 1973 m. George Ballas teigė: „Kodėl protestuodamas prieš Vietnamo politiką aš turėjau atsistatydinti vien todėl, kad su ja nesutikau? Svarbiausias mano rūpestis... buvo Vakarų Europa. Vietnamui aš skyriau ne daugiau kaip penkis procentus savo laiko. Tai nebuvo mano atsakomybės sritis... tai nebuvo ta situacija, lyg aš būčiau Hondūro kanceliarinis karininkas, kuriam suteikiama teisė pritarti JAV kariniams veiksmams Hondūre."[61]

Ballas teisus sakydamas, kad institucijos pobūdis šiek tiek apriboja pareigūno atsakomybę. Negalima būti atsakingam už visas esmines veiklos kryptis, kurioms padarai kokią nors įtaką. Tai, kad Ballo „svarbiausias rūpestis" nebuvo Vietnamas, galima laikyti šiokia tokia priežastimi jį kaltinti mažiau negu tuos pareigūnus, kurių darbas buvo susijęs su Vietnamu. Ir vis dėlto kaip aukštą postą Užsienio reikalų ministerijoje užimantis pareigūnas, Ballas yra daugiau kaltas negu, tarkim, Sveikatos, švietimo ir gerovės ministerijos pareigūnas. Tačiau šie atsakomybės skirtumai daugiau atspindi pareigūnų žinias ir įgaliojimus negu jų institucijų normas. Užuot pateikus tikrąjį pasiteisinimą, nurodant vaidmenį, galiausiai pasiteisinama kitaip (nežinojimu ar privertimu). Būtent šių pasiteisinimų griebiamasi tada, kai pareigūnų atskaitos tašku tampa įprasti jų institucijų lūkesčiai. Bet kuriuo atveju, net ir tada, kai institucijoje galiojančios normos gali pakoreguoti atsakomybės laipsnį, visai nepripažinti atsakomybės neįmanoma. Normos neatsieja pareigūno nuo priežasčių grandinės.[62]

Geri ketinimai

Su valia susiję pasiteisinimai naudojami po to, kai panaudojus priežastinį kriterijų nustatoma, jog pareigūnas yra pasekmių priežastis. Siekdamas išvengti kaltinimo dėl pasekmių, pareigūnas, kuris išties yra jų priežastis, paprastai pasitelkia nežinojimą ar prievartą. Tačiau jis gali pateikti ir bendresnio pobūdžio pasiteisinimą: „Aš nenorėjau, kad taip atsitiktų". Kadangi šitokia gynyba atmeta pasiteisinimus dėl nežinojimo ar prievartos, prieš pradedant nagrinėti šiuos pasiteisinimus, reikia pažiūrėti, ar politikoje jie yra nors kiek teisėti.

Kai kurios atsakomybės teorijos remia gynybą teigdamos, jog pareigūnai turi atsakyti tik už tai, ką jie ketino padaryti, o ne už tai (ar bent jau ne taip griežtai), ką pagal jo sprendimą padaro kas nors kitas. Kantas savo požiūrį išreiškia pačia absoliučiausia forma. Pavyzdžiui, jis teigia, kad teisybę reikia pasakyti net žmogžudžiui, klausiančiam, kur slepiasi jo numatyta auka ir tavo geriausias draugas.[63]

Jūs atsakote už savo tyčinį veiksmą (pasakytą teisybę ar melą) ir, jei pasakote teisybę, jūsų negalima apkaltinti tuo, ką, pasinaudoję jūsų sąžiningumu, daro kiti žmonės.

Toks požiūris, kuris atrodo visiškai neįtikėtinas kasdieniame moraliniame gyvenime, gerokai stipresnis visuomenės gyvenime. Matyt, neturėtume teigti, kad apskaičiavę pasekmes valstybės pareigūnai gali nuspręsti, ar jiems meluoti ir daryti kitokius dalykus, kurie, Kanto nuomone, yra neabejotinai blogi. Tačiau mes vis dėlto turėtume manyti, jog moraliniu požiūriu pareigūnai yra atsakingi už tai, jog nesiėmė atsargumo priemonių, kad išvengtų žalingų kitų žmonių veiksmų pasekmių, kai tie veiksmai gali būti nuspėjamas atsakas į paties pareigūno veiksmus. Net tradicinis moralumas, šiaip jau nuvertinantis pasekmes, numato, kad mes apgalvojame, kokios blogos pasekmės atsiranda laikantis jo principų ir ką reikėtų daryti, kad tų pasekmių būtų išvengta. [64]

Kai kurie filosofai gina patikslintą Kanto dokrinos versiją su tam tikromis išlygomis, pripažindami, kad esame moraliai atsakingi už kai kurias netyčines mūsų veiksmų pasekmes, tačiau primygtinai tvirtina, kad „visų pirma" arba „asmeniškai" atsakome tik už tai, ką sąmoningai ketiname daryti.[65] Šitokia atsakomybė, matyt, reiškia, kad neturime teisės daryti tyčinės, kad išvengtume dar didesnės netyčinės žalos.[66] Tačiau taip susiaurinus atsakomybę, nebegalima pareigūnų kritikuoti už visokią žalą, už kurią norima juos pasmerkti. Pagal tokį požiūrį valstybės pareigūnai, aplaidžiai ar netgi nedorai nusukantys pinigus, kurie turėtų būti išleisti policijos apsaugai, moraliai neatsako už jokius kriminalinius nusikaltimus, atsitinkančius dėl silpnesnės apsaugos. Pareigūnai nebūtų atsakingi net tada, jei būtų numatę, kad tie nusikaltimai bus įvykdyti.[67]

Net ir tuomet, kai tokios teorijos leistų moraliai pasmerkti už netyčines pasekmes, jų tyčiniam aspektui teikiama pirmenybė iškreipia vyriausybės institucijų atsakomybės pobūdį, nors būtent jose yra tiek netyčinių pasekmių, kad jas būtų galima įvardyti kaip profesinį pavojų.[68] Johnsono administracijos pareigūnai, nuolat priešinęsi Vietnamo karui ir raginę išvesti Amerikos pajėgas, išties nenorėjo, kad jų prieštaravimas dar labiau sustiprintų Johnsono pasiry-

žimą tęsti karą. Ir vis dėlto jie buvo „prijaukinti", o jų dalyvavimas procese padėjo įteisinti sprendimus, kuriems jie prieštaravo.[69] Juos laikė velnio advokatais, o jų buvimas įtikino prezidentą ir jo bendražygius, kad į pasisakymus prieš jo politiką buvo labai rimtai atsižvelgiama. Priešingai jų ketinimams, šie nepritariantieji tapo daugelio politiką palaikančių priežasčių dalimi.

Iš tiesų nelengva suprasti, kada prieštaravimai pradeda tarnauti tikslams, prieš kuriuos kovojama, tačiau tada, kai galime tikėtis, kad kiekvienas protingas politikas pripažintų, jog prieštaravimai tampa nebeproduktyvūs, tokį prieštaraujantį pareigūną turėtume laikyti bent jau moraliniu bendrininku.[70] Geri ketinimai neleidžia kritiškiau pažvelgti į prieštaraujančius pareigūnus negu į abejotiną politiką remiančius pareigūnus, tačiau tokie ketinimai neatleidžia nepritariančiųjų nuo atsakomybės už jokias pasekmes, prie kurių jie prisidėjo. Kadangi esame linkę neprisiimti atsakomybės arba ją sušvelninti, mes taip ir elgtumėmės, tik ne kalbėdami apie tai, kad neturėjome tokių ketinimų, bet sutikdami su teiginiu, kad negalima tikėtis, jog pareigūnai suvoktų skatinantys rezultatus, prieš kuriuos jie kovoja, arba su teiginiu, jog jie negalėjo nieko padaryti, kad užkirstų kelią tokiai baigčiai.

Sakydami, kad ketinimai nėra būtina sąlyga užkrauti pareigūnui atsakomybę, nebūtinai pripažįstame doktriną, kad visi „esame vienodai atsakingi už visas pasekmes".[71] Paprasčiausiai pripažįstame, kad bent jau valstybės pareigūnų atžvilgiu atsakomybės kontūrai yra daug netaisyklingesni, negu galėtų nubrėžti ketinimų kriterijus. Ieškodami atsakomybės ribų, turime pasinaudoti ir kitais kriterijais ir ypač nežinojimu ir prievarta.

Pareigūnų nežinojimas

Jei apskritai nežinojimas būtų priimtina pateisinama priežastis, kai kurių valstybės pareigūnų reputacija būtų nepriekaištinga. Tačiau daugelio rankų problemai rūpintis nežinojimas yra susijęs su tuo, kad pareigūnui trūksta konkrečių žinių apie kitų pareigūnų veiksmus. Pareigūnas, tariamai prisidedantis prie abejotinų rezultatų, ga-

li bandyti pateisinti savo indėlį teigdamas, kad jis/ji nežinojo arba neturėjo žinoti, jog kiti pareigūnai elgėsi arba elgsis netinkamai. Kai 1961 m. JT ambasadorius Adlai Stevensonas pareiškė, kad Jungtinės Valstijos neturėjo nieko bendro su invazija Kuboje, nebuvo galima tikėtis, kad jis suvoktų jo teiginį buvus neteisingą. Jis išvengė atsakomybės už bet kokį padarytą blogį.[72] Ar Stevensonui derėjo pasakyti, jau kitas klausimas, tačiau ambasadoriai, atstovai spaudai ir kiti panašūs pareigūnai turi tikėti, kad jiems bus sakoma tiesa, ar bent jau tuo, kad jiems pasakoma tiek, kiek būtina žinoti apie valdžios institucijų veiklą.

Kitame priežasčių grandinės gale pareigūnui kartais galima atleisti už jo sprendimo pasekmes, kai jis/ji negalėjo numatyti to blogio, kurį, įgyvendindami sprendimą, padarys kiti pareigūnai. Po Vokietijos kapituliacijos prezidentas Trumanas pasirašė įsakymą nutraukti maisto, drabužių ir kitų prekių siuntas, kurias gaudavo sąjungininkai pagal skolos ir nuomos sutartį. Kol Trumanas atšaukė savo įsakymą, staigus šio tiekimo nutraukimas grėsė rimtais sunkumais daugeliui šių šalių piliečių. Trumanas gynė savo pirmąjį įsakymą teigdamas, kad jo padėjėjai jį suprato pernelyg tiesmukai.[73]

Toks pasiteisinimas negalioja, kai pareigūnai yra savo nežinojimo vergai. Pavyzdžiui, jie gali skatinti pavaldinius nepasakoti jiems apie kai kuriuos ginčytinus planus, kad, iškilus kokiems nesklandumams, jie galėtų paneigti apie juos žinoję. Kartais net ir nenorėdami, pareigūnai gali išgauti iš savo pavaldinių klaidingą informaciją užsimindami, kokią informaciją jie norėtų išgirsti. Svarstydami Amerikos intervenciją į Dominikos Respubliką 1965 m., Ruskas ir McNamara paklausė laikinojo JAV ambasadoriaus Dominikos Respublikoje, ar „jis sutinka su jų požiūriu, kad sukilėlių pergalė greičiausiai leistų įsigalėti prokomunistinei vyriausybei."[74] Netenka stebėtis, kad laikinasis ambasadorius sutiko.

Norėdami atmesti teiginį apie nežinojimą, neturime parodyti, kad pareigūnui derėjo numatyti konkretų kurio nors pareigūno veiksmą (pavyzdžiui, kad padėjėjas neteisingai supras įsakymą būtent taip, o ne kitaip). Visiškai pakanka, kad pareigūnas žinotų tokių klaidų galimybę. Biurokratinėse sferose tam tikri klaidų mode-

liai taip paplitę, kad nuovokus pareigūnas gali jų tikėtis ir imtis atitinkamų priemonių joms išvengti ar bent sušvelninti žalingas jų pasekmes.

Pirmaisiais Taikos korpuso gyvavimo mėnesiais seržantas Shriveris, nusivylęs, kad labai nedaug užsienio vyriausybių pateikė paraiškas dėl korpuso programų, liepė savo darbuotojams pasistengti gauti daugiau užsakymų. Vieno šaltinio žiniomis, tie, kuriems nepavykdavo grįžti su programa „savo kišenėje", buvo atleidžiami arba pateko į nemalonę. Todėl kai kurie darbuotojai sukūrė fiktyvias programas. Buvo teigiama, kad Shriveris turėtų atsakyti už visas pasekmes, nes jis privalėjo numatyti, kad jo nurodymai gali priversti kai kuriuos jo komandos žmones imtis tokių veiksmų.[75] Kai viršininkas primygtinai reikalauja rezultatų iš savo pavaldinių ir sudaro įspūdį, kad į abejotiną veiklą bus žiūrima pro pirštus, – kaip ir atsitiko verbavimo į armiją skandaluose, apie kuriuos buvo kalbama 1979 m. rudenį – tada kaltė bent jau vienodai priskiriama ir viršininkui. Nežinojimas net nesušvelnina atsakomybės.

Tačiau net toks delikatus pareigūno spaudimas, kokį, matyt, darė Shriveris, nebūtinai yra prielaida pareigūnui atsakyti už tolesnius kitų veiksmus. Pareigūnai, „užsukantys" biurokratinę mašiną, negali išvengti atsakomybės už pasekmes, nors tuo metu, kai paaiškėja rezultatai, patys tame procese nebedalyvauja. Dvigubos buhalterijos sistema, kuriai 1969 m. pritarė Henry Kissingeris, greičiausiai norėdamas nuslėpti vieną bombardavimo antskrydį Kambodžoje, buvo taikoma „ir toliau be jokio naujo specialaus nutarimo" ir privertė kitus pareigūnus 1973 m. pateikti Kongresui klaidingą informaciją.[76] Net tuo atveju, jei bombardavimą ir slaptumą būtų galima kažkaip pateisinti, Kissingeris niekaip negali išvengti atsakomybės už tolesnį apgaudinėjimą. Kokia bebūtų biurokratinė rutina – patologinė ar įprasta (arba ir tokia, ir tokia) – ją galima nuspėti. Tai, kad ji turi savus dėsnius, neretai išeinančius už pradinių tikslų ribų, iš tikrųjų yra organizacinė elgsena, su kuria pareigūnai turi skaitytis. Kuo geriau sprendimo pasekmės atitinka tokius biurokratinius modelius, tuo mažiau pareigūnas gali įtikinamai pasiteisinti nežinojimu.

Institucijų prievarta

Ir vis dėlto pareigūnas turi išeitį. Kai kuriuos įprasčiausius ir labiausiai tikėtinus biurokrato elgesio modelius sunkiausia pakeisti, ir kai kurie jų verčia pareigūną daryti žalą, nepaisant to, kad tą žalą galima numatyti. Kai tik pasiteisinimas nežinojus tampa abejotinu, į pagalbą ateina pasiteisinimas prievartavus. Pareigūnų minimi įvairiausi suvaržymai, padedantys sumažinti atsakomybę už sprendimus, atsiradusius dėl kitų pareigūnų veiksmų, o ne dėl kažkokių gamtinių jėgų ar visuomenės reakcijos, yra glaudžiausiai susiję su daugelio rankų problema.

Atsakomybės klausimas neabejotinai iškyla tada, kai pareigūnas aiškiai įsako vykdyti moraliai atgrasią politiką, tačiau šitokia prievarta šiuolaikinės biurokratijos kasdieniame darbe pasitaiko ganėtinai retai.[77] Daug dažniau, kai nėra aiškaus įsakymo, tačiau pavaldiniai mano, kad jų viršininkai tikisi, jog šie atliks moraliniu požiūriu abejotinus darbus. Tai yra pilkoji sritis tarp vadovybės ir teisės veikti savo nuožiūra. Kai viršininkas taip pasitiki savo pavaldiniais, jog mano, kad jie be nurodymų žinos ką daryti, atsakomybės už savo veiksmus neturėtų išvengti nei viršininkas, nei jo pavaldiniai. Niekas neįsakė FTB direktoriui L. Patrickui Gray sunaikinti kaltinamuosius dokumentus iš E. Howardo Hunto seifo. Tačiau duodamas teisme parodymus, Gray sakė: „Buvo aiškiai duota suprasti... kad šios dvi bylos turi būti sunaikintos.“[78]

Dažnesnis negu įsakymai ar viršininko lūkesčiai pasitaikantis suvaržymas yra tam tikros nustatytos normos, o išsiaiškinti jas nustačiusio pareigūno tapatybę nebeįmanoma. Tokios normos gali apibrėžti pareigūno pasirinkimo lauką ir taip sušvelninti jo/jos atsakomybę. Pažvelkime į mero Beame'o dilemą, iškilusią Niujorko fiskalinės krizės metu 1975 m. pavasarį visai prieš žlungant miesto vertybinių popierių rinkai.[79] Be kitų dalykų, kritikai kaltino Beame'ą suklaidinus visuomenę, nes jis neatskleidė tikrosios miesto finansinės padėties. Beame teigė nejaučiąs kaltės, kad biudžetas pateikė neteisingas žinias apie miesto finansinę padėtį. Jis paveldėjo abejotiną, klaidinti leidžiančią apskaitos praktiką (kritikai ją vadino „triukais“). Jis negalėjo nei pakeisti, nei paviešinti tos praktikos ne-

rizikuodamas (jo manymu) sukelti miesto bankrotą ir pastatyti į pavojų milijonų miesto gyventojų gyvenimą ir gerovę. Pavyzdžiui, biudžetas išpūtė federalinę ir valstybės paramą, kurią miestas tikėjosi gauti, nes valstybės pareigūnai įregistravo kaip „gautinas sumas" fondus, kurių nei federaliniai, nei valstybės pareigūnai neketino skirti. Beame'o teigimu, jei jis būtų užginčijęs ar pašalinęs gautinas sumas iš buhalterinių knygų, ar būtų bent sutikęs, kad jos yra ginčytinos, jis būtų gerokai sumažinęs galimybes gauti šiuos fondus iš federalinės ar valstybės vyriausybių. Buvo ir kitokių „triukų" – nelengva juos visus pakeisti, tačiau nė vienas iš jų nebuvo mero rankų darbas.

Galime būti linkę atleisti Beame'ui kaip merui už tai, kad tokia praktika bujojo, ir mažiau jį kaltinti už visus sprendimus, kuriuos jis padarė jos varžomas. Būtų visai natūralu suversti atsakomybę mero pirmtakams. Tačiau šiuo atveju yra vienas kabliukas: tarp jo pirmtakų yra Abe Beame, kontrolierius, 1969–1973, 1962–1965; Abe Beame biudžeto direktorius, 1952–1961; ir Abe Beame, biudžeto direktoriaus pavaduotojas, 1946–1952. Priešingai nei pagal vaidmenį priskirtinos atsakomybės atveju, asmeninei atsakomybei nėra senaties termino.

Iš pažiūros visai priimtina kokio nors pobūdžio biurokratų veikla galiausiai pasirodo bjauriai varžanti biurokratų darbą. Tokie suvaržymai ypač paliečia vadinamuosius „gatvės lygio pareigūnus" – socialinius darbuotojus, policininkus ir kitus žmones, dažnai turinčius reikalų su piliečiais ir labai nesaugioje aplinkoje besinaudojančius teise veikti savo nuožiūra.[80] Kadangi atlikdami savo pareigas šie pareigūnai susiduria su aukšto lygio reikalavimais, bet retai turi pakankamus išteklius, kad jų galėtų laikytis, jie sukuria „biurokratinius mechanizmus", padedančius išvengti atsakomybės nesėkmės atvejais. Kadangi Užimtumo korpuso programoje dirbančių pareigūnų darbo sėkmė buvo matuojama vėliau darbą gavusių moksleivių skaičiumi, pareigūnai pradėjo priiminėti jaunuolius, kurie jiems atrodė pajėgūs įsidarbinti. Pasirodė, kad šių jaunuolių orientacija buvo labiau viduriniosios, o ne žemesniosios klasės.[81] Iš pažiūros neutrali procedūra išprovokavo diskriminacinį biurokratų elgesį.

Tokiais atvejais būtume linkę suversti atsakomybę aukštesniojo lygio pareigūnams, nustatantiems procedūras, žinoma, jei pavyktų juos surasti. Tačiau ir gatvės lygio biurokratai nėra nekalti avinėliai. Net tokiomis nustatytos tvarkos varžomomis sąlygomis vieni pareigūnai dirba blogiau negu kiti, ir ši įvairovė leidžia nustatyti atsakomybę. Esamos įvairovės matas, pavyzdžiui, vidutiniškai atliekamas darbas, nebūtų tinkamas atskaitos taškas, nuo kurio būtų galima pradėti skaičiuoti atsakomybės laipsnius, nes net esant įvairiems suvaržymams, visi pareigūnai gali dirbti prasčiau, nei galėtų. Mums reikėtų hipotetinio vidutiniškai atliekamu darbu pagrįsto kriterijaus – kaip tam tikromis aplinkybėmis turėtų dirbti vidutinis pareigūnas (gal „žmoniškai dirbančio biurokrato" testas?). Be to, kai šie žemesniojo lygio pareigūnai suvokia, kaip tam tikra biurokratinė rutina verčia juos dirbti moraliniu požiūriu abejotiną darbą, jiems, kaip ir kituose defektyviose struktūrose dirbantiems pareigūnams, gimsta specifinis atsakomybės jausmas, verčiantis atkreipti dėmesį į trūkumus, nors jie patys negali jų ištaisyti.

Jei pavyksta nustatyti pareigūnus, asmeniškai atsakingus už visuomenės interesų politiką, mes žarstome pagyrimus bei kaltinimus, kuriuos, būdami demokratinės valstybės piliečiai, skiriame valdžiai. Norėdami surasti su sprendimais ir politika artimiausiai susijusius asmenis, piliečiai turi pažvelgti giliau nei paprasčiausi hierarchinės ir kolektyvinės atsakomybės standartai ir vengti formuluočių (tokių kaip alternatyvios priežastys ar geriausi ketinimai), kurios pernelyg supaprastina pačią asmeninę atsakomybę. Norėdami nustatyti asmeninę atsakomybę, piliečiai turi išsiaiškinti, ką veikia daugiau pareigūnų, ir priimti įvairiapusiškesnius sprendimus apie tai, ką jie veikia. Tai padėtų sutvirtinti ir demokratinės atskaitomybės pamatus.[82]

Asmeninė atsakomybė gali pagelbėti atskaitomybei už sprendimus ir politiką, kurie yra mažiau priskirtini bet kuriam tuo metu dirbančiam pareigūnui negu visai biurokratinei struktūrai, kurioje jie dirba. Kadangi asmeninė atsakomybė priskiriama asmenims, o ne institucijoms ar kolektyvams, ji velkasi paskui pareigūnus, kur jie bebūtų. Ją galima atsekti ir istoriškai – praeityje, kai meras buvo kontrolierius, arba ateityje, kai teisingumo ministerijos sekretorius

„užsidirba taškų" teigdamas, kad buvo ir už jį prastesnių alternatyvų. Be to, vertindami pareigūno atsakomybę už defektyvioje struktūroje priimtus žalingus sprendimus, atsižvelgiame į jo pastangas tą struktūrą kritikuoti ir pakeisti. Net jei pareigūnai daro geriausia, kas įmanoma, ne savo sukurtoje aplinkoje, jiems nepavyksta išvengti kaltinimų, jei jie lyg niekur nieko su ta aplinka susitaiko.

Pagrindas padidinti moralinę atsakomybę yra valios kriterijus. Tikėtina, kad ydingą valdžios mechanizmą „sukantys" pareigūnai geriau negu kiti gali žinoti jo trūkumus. Todėl pasiteisinimas nežinojus paprastai jiems yra mažiau prieinamas. Jie taip pat turi geriausias galimybes patvirtinti arba paneigti teiginį, kad dėl tų trūkumų nieko negalima padaryti. Todėl, jei pareigūnas nieko nekritikuoja ir nebando nieko keisti, pasiteisinimas prievartavus taip pat mažiau tikėtinas. Kad padidintume atsakomybę, turime pačiais bendriausiais bruožais pakeisti savo tradicinį mąstymą apie asmeninę atsakomybę. Konkretūs pakeitimai, kurių reikia atsakomybei padidinti ir su ja susiję atitinkami vyriausybės veiklos pakeitimai, geriausiai atsiskleidžia tada, kai valstybės pareigūnų atsakomybei užtikrinti tenka panaudoti baudžiamąją teisę. Tai jau kita tema.

Vargu ar galima tikėtis, kad pavyktų išaiškinti visus pareigūnus, kurie turėtų atsakyti už visą, o gal tik už didžiausią blogį, kurį valdžios struktūros daro savo piliečiams. Lygiai taip pat ne visada galime nustatyti tuos pareigūnus, kuriuos galėtume pagirti už gerus darbus, retsykiais pavykstančius vyriausybėms nuveikti. Tačiau asmeninės atsakomybės siekis puikiai leidžia suprasti tą vaidmenį, kurį žmonės vaidina ir gerose, ir blogose valdžios struktūrose, ir patikimiausią atskaitomybės, kurios demokratinėje valstybėje privalu reikalauti iš valstybės pareigūnų, pagrindą.

Pastabos

1. Net tarp mokslininkų, kurių indėlis į pastaraisiais metais įvykusius etinius pokyčius visuomenės interesų politikos studijose, vis dar vyrauja vienišo vadovo paradigma, kuri kartais pasireiškia atvirai, kaip, pavyzdžiui, diskusijose dėl „nešvarių rankų", tačiau daug dažniau be žodžių, kaip analizuojant visuomenės interesų politiką, kai paprastai išvis nenurodomi jokie atstovai. Žr., pavyzdžiui,

Charles W. Anderson, „The Place of Principles in Policy Analysis“, *American Political Science Review*, 73 (September 1979), pp. 711–723; Brian Barry and Douglas Rae, „Political Evaluation“, in *Handbook of Political Science*, ed. Fred Greenstein and Nelson Polsby (Reading, Mass.: Addison Wesley, 1975), pp. 337–401; Sissela Bok, *Lying* (New York: Random House, 1979); Joel Fleishman and Bruce Payne, *Ethical Dilemmas and the Education of Policy Makers* (Hastings-on-Hudson, N. Y.: Hastings Center, 1980); Stuart Hampshire et al., *Public and Private Morality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978); David E. Price, „Assessing Policy: Conceptual Points of Departure“, in *Public Duties*, ed. Joel Fleishman et al. (Cambridge, Mass; Harvard University Press, 1981), pp. 142–172; John Rohr, *Ethics for Bureaucrats* (New York: Dekker, 1978); and Michael Walzer, „Political Action: The Problem of Dirty hands“, *Philosophy and Public Affairs*, 2 (Winter 1973), pp. 160–180.

2. H. L. A. Hart, *Punishment and Responsibility* (New York: Oxford University Press, 1968), pp. 211–230; and Joel Feinberg, *Doing and Deserving* (Princeton, N. J.: Princeton University Press), pp. 24–54.
3. J. L. Austino klasikinis esė („A Plea for Excuses,“ *Proceedings of the Aristotelian Society*, *57* [1956–57], pp. 1–30) yra vertingas šaltinis gvildenant šią temą, tačiau tiesiogiai labiau susijęs yra Feinberg; and H. L. A. Hart and A. M. Honoré, *Causation in the Law* (Oxford: Clarendon Press, 1959).
4. Teisinės procedūros analogą žr.: D. F. Thomson *Political Ethics and Public Office* (Hardvard University Press, Cambridge, London), 1987.
5. Politinė atsakomybė apima ir teiginį, kad kažkas yra atskaitingas valdžiai pagal politinės valdžios nustatytas procedūras. Kaip moralinė, bet priešingai nei teisinė atsakomybė politinė atsakomybė gali apeliuoti į principus, kurie dažnai yra nerašytiniai ir pernelyg bendri, kad juos būtų galima išdėstyti taisyklių sistemoje. Panašiai kaip teisinė, bet priešingai nei moralinė atsakomybė politinė atsakomybė gali nustatyti kažkieno atsakomybę už pasekmes, nors asmuo prie jų ir neprisidėjo arba nieko negalėjo padaryti, kad joms užkirstų kelią. Vienas šio straipsnio tikslų yra pasiūlyti politinę atsakomybę priartinti prie moralinės atsakomybės, nors kitas lygiai toks pat svarbus tikslas yra pasiūlyti peržiūrėti kai kurias savo įprastas moralinės atsakomybės sąvokas, jei jos vartojamos politiniame kontekste.
6. Max Weber, „Bureaucracy“, in *From Max Weber*, trans. H. H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1958), pp. 196–197.
7. Weber, „Politics as a Vocation“, ibid., p. 95; and „Bureaucracy“, pp. 214–216.
8. Weber, „Politics as a Vocation“, p. 95. Šis skirtumas nepriklauso nuo to, ar sutiksime, ar ne su Weberio teiginiu, kad politiniam lyderiui derėtų veikti pagal „atsakingumo etikos“ reikalavimus, o ne pagal „galutinių tikslų etikos“ nuostatas (p. 120–121).
9. Hugh Heclo, „Issue Networks and the Executive Establishment“, in *The New American Political System*, ed. Anthony King (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1978), pp. 87–124.

10. Graham Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1971), pp. 144–184.
11. Alan A. Altshuler, „The Study of American Public Administration," in *The Politics of the Federal Bureaucracy*, ed. Alan A. Altshuler and Norman C. Thomas (New York: Harper and Row, 1977), pp. 2–17; Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2d ed. (New York: W. W. Norton, 1979), pp. 92–126; and Francis E. Rourke, *Bureaucratic Power in National Politics*, 3d ed. (Boston: Little, Brown, 1978), p. 253.
12. Weber, „Bureaucracy", pp. 232–233.
13. E. g. Lowi, pp. 295–313.
14. Victor Thompson, *Modern Organizations* (New York: Random House, 1961), pp. 129–137; Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964), p. 79.
15. Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days* (Boston: Houghton Mifflin, 1965), pp. 289–290.
16. Nurašyta iš Nixono kreipimosi į tautą CBS transliacijos juostelės 1973 m. balandžio 30 d.
17. Herbert Kaufman, *Red Tape* (Washington, D. C.: Brookings, 1977), pp. 27–28. Aptardami panašius argumentus karo nusikaltimų kontekste žr.: Peter A. French, ed., *Individual and Collective Responsibility* (Cambridge, Mass: Schenkman, 1972).
18. W. H. Walsh, „Pride, Shame and Responsibility", *Philosophical Quarterly*, 20 (January 1970), p. 4.
19. Ten pat., 5 p.
20. Nuo pradinės šio skyriaus versijos paskelbimo pasirodė ir daugiau kolektyvinio modelio gynėjų darbų. Žr.: Peter A. French, *Collective and Corporate Responsibility* (New York: Columbia University Press, 1982); and Ronald Dworkin, *Law's Empire* (cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986), pp. 167–175, 187.
21. Tai nebūtinai reiškia, kad tokiomis aplinkybėmis moralinę atsakomybę turėtume priskirti grupei. Be to, jei ir yra kokia nors prasmė laikyti kolektyvą moraliai atsakingą, individuali atsakomybė už kolektyvines klaidas nebūtinai ir ne visada dingsta. Žr. p. 67–68.
22. Richard J. Stillman, ed., *Public Administration: Concepts and Cases*, 2d ed. (Boston: Houghton Mifflin, 1976), p. 34. Kitų pavyzdžių žr.: Edward Weisband and Thomas Franck, *Resignation in Protest* (New York: Penguin, 1976), pp. 79–80.
23. Šie kriterijai iškelia liūdnai pagarsėjusius sunkius filosofinius klausimus, iš kurių čia paminėti tik keli. Be tolesnėse pastabose cituojamų pastarojo meto darbų, skaitykite klasikinį patį sugestyviausią šaltinį: Aristotle, *Ethica Nicomachea, The Works of Aristotle*, ed. W. D. Ross (Oxford: Oxford University Press, 1963), bk. III. 1–5. Also see Richard Sorabji, *Necessity, Cause and Blame: Perspectives on Aristotle's Theory* (Ithaca: Cornell University Press, 1980).

24. Kriterijaus interpretacija ne tik sudėtingesnė, negu čia nurodyta, bet yra ir prieštaravimų tarp dviejų geriausių atsakomybės teorijos darbų. Cf. Hart and Honoré, pp. 61–62, 103–122: and Feinberg, pp. 184, 201–207. Mano interpretacija artimesnė Feinbergui.
25. Pavyzdžiui, John Ladd, „Morality and the Ideal of Rationality in Formal Organizations", *Monist*, 54 (October 1970), pp. 513–515.
26. Ten pat, p. 514.
27. Derekas Parfitas pasisako už mūsų moralinės mąstysenos peržiūrą, kuri padėtų išspręsti kai kurias moralinės atsakomybės už kolektyvinių veiksmų pasekmes priskyrimo problemas (*Reasons and Persons* [Oxford: Clarendon Press, 1984], pp. 67–86). Jis išvysto teoriją, pagal kurią net tuo atveju, jei individualus veiksmas nepadaro žalos kitiems žmonėms, jis vis dėlto gali būti blogas, jei yra vienas iš grandinės veiksmų, kurie kartu gali pakenkti kitiems žmonėms. Loginis šios teorijos pagrindas yra tas, kad šiuolaikinėmis sąlygomis individualūs veiksmai paliečia daug daugiau žmonių negu tais laikais, kai žmonės gyveno nedidelėmis bendruomenėmis (p. 85–86). Tuo labiau Parfito teoriją derėtų taikyti valstybės pareigūnams (nors jis pats to nesiūlo).
28. Hart and Honoré, p. 117.
29. Politikos teoretikas turi begalę pateisinamų priežasčių (kai kurios iš jų gali būti net teisėtos) ignoruoti svarbias, bet sudėtingas šio kriterijaus iškeliamas metafizines problemas. Dvi geriausias šiuolaikines diskusijas žr.: Harry G. Frankfurt, „Freedom of the Will and the Concept of a Persons", *Journal of Philosophy*, 68 (Jan. 14, 1971), pp. 5–20; and P. F. Strawson, „Freedom and Resentment", in *Studies in the Philosophy of Thought and Action*, ed. P. F. Strawson (Oxford: Oxford University Press, 1968), pp. 71–96.
30. Aristotle, bk. III. 1, 1109b–1111b. Cf. Jonathan Glover, *Responsibility* (London: Routledge and Kegan Paul, 1970), esp. Pp. 60–61; and Alan Donagan, *The Theory of Morality* (Chicago: University of Chicago Press, 1977), pp. 112–142.
31. Žr. p. 72–75.
32. Aristotle, bk. III. 1, 111 a, 8–15.
33. Stillman, p. 33.
34. Hart and Honoré, pp. 225–226.
35. Feinberg, 196, p. 207–212. Tada šitoks pasiteisinimas iš alternatyvios priežasties virsta tuo, kas toliau vadinama priežasčių nebuvimu. Abu tipų pasiteisinimus reikia skirti nuo priežasties dėl papildomos priežasties (žr. Hartą ir Honore'ą, p. 216–225).
36. Weisband and Franck, pp. 92–93.
37. Saul Friedlander, *Kurt Gerstein* (New York: Knopf, 1969), p. 199.
38. Žr.: Thomas E. Hill, „Symbolic Protest and Calculated Silence", *Philosophy and Public Affairs*, *9* (Fall 1979), pp. 83–102.
39. J. Anthony Lukas, *Nightmare* (New York: Bantam, 1977), p. 592.

40. Bernard Williams, „A Critique of Utilitarianism", in *Utilitarianism: for and against*, ed J. J. C. Smart and Bernard Williams (Cambridge: Cambrigde University Press, 1973), pp. 97–98.
41. Ten pat, 116 p.
42. Bet žr.: Bernard Williams, *Moral Luck* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 40–53.
43. Žr.: Hart and Honoré, pp. 69–78, 94, 295.
44. Han Fei Tzu, *The Complete Works* (London: Prosbsthain, 1939), 1:113–133 (cited in Herbert Goldhamer, *The Adviser* [New York: Elsevier, 1978], p. 118).
45. William R. Nelson, red., *The Politics of Science* (new York: Oxford University Press, 1968), p. 119; and Lyman Bryson, „Notes on a Theory of Advice", in *Reader in Bureaucracy*, ed. Robert K. Merton et al. (New York: The Free Press, 1952), p. 203.
46. Hartas ir Honore pripažįsta, kad „tarpasmeniniai sandoriai" (apimantys ir patarimus) yra jų pagrindinio principo išimtis, kad tolesnis savanoriškas įsikišimas „negatyviai nuspalvina" priežastinį ryšį ir atsakomybę (p. 48–55, 171–172). Tačiau jie ir toliau linkę teigti, kad (bet jau teisės teorijoje) patarėjas neatsako už patarimais grindžiamus patariamojo veiksmus. Todėl jie turi surasti kažkokį būdą, padedantį skirti patarimus nuo kitokių poveikio formų, pavyzdžiui, skatinimo, kurie, jų nuomone, leidžia priskirti atsakomybę. Aiškindami šiuos skirtumus, jie remiasi asmens veiksmų dėl kito asmens įtakos idėja (p. 51, 78, 338–340). Bet aiškindami kokią nors konkrečią idėją, jie priversti griebtis nepriežastinių faktorių – konkrečiai, patarėjo ketinimų arba duoto patarimo pobūdžio.
47. Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Coming of the New Deal* (Boston: Houghton Mifflin, 1959), pp. 514–515; and Allison, pp. 203–204.
48. Negalima naudoti gryno pasiteisinimo neatmetant ar bent nepapildant anksčiau pateikto asmeninės atsakomybės priežastinio kriterijaus silpnesniojo aiškinimo. Kad jį būtų galima laikyti priežastimi, veiksmas ar neveiklumas turėtų būti kažkas daugiau negu vienas iš daugelio priežastinių veiksnių veiksmų grandinėje, vedančioje į tam tikrą baigtį. Veiksnys taip pat turėtų būti reikšmingas ar esminis, iš kitų „priežasčių" išsiskiriantis savo nenormalumu. Tekste pateiktos pasiteisinimo kritikos tikslas yra įsitikinimas, kad šis reiklesnis kriterijus yra beviltiškai ribotas, kai reikia priskirti organizacijų pareigūnų atsakomybę. Tačiau kriterijus turi ir bendresnio pobūdžio problemų (tokių kaip aptakumas), kai jam priskiriama atsakomybė už bet kokio pobūdžio žmonių veiksmus (žr. Feinbergą, p. 201–205).
49. Plg. su Feinbergu p. 201–205.
50. Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. Michael Oakeshott (New York: Macmillan, 1962), pp. 191–197. Prieš apibrėždamas tinkamą patarimą, Hobbesas atskiria patarimą nuo įsakymo. Įsakymas yra skirtas vado labui, o patarimas yra tik asmens, kuriam jis duodamas, labui. Niekas „neverčiamas elgtis taip, kaip jam

patariama, nes nesėkmė, patirta dėl to, kad to patarimo nebuvo laikomasi, priklauso tik tam asmeniui" ir todėl dėl duoto patarimo negalima kaltinti nieko kito (kaltinti ar bausti). Kadangi šis skirtumas leidžia pasiekti tokių pačių rezultatų, kaip ir doktrina *novus actus interveniens*, jis remia tik pirmąją pasiteisinimo dėl nesamų priežasčių versiją. Tolesnis Hobbeso skirtumas tarp patarimo rūšių pagrindžia ir antrąją pasiteisinimo versiją.

51. Hobbes, p. 192–193. Machiavelli taip pat nori, kad patarėjai „pernelyg uoliai neatstovautų įmonei" ir patarinėtų ramiai ir kukliai. Tačiau jis tai daro suprasdamas, jog šis būdas vienintelis, padedantis patarėjams susidoroti su bendra jų vaidmenį atliekančių žmonių problema: jei jie „nepataria dėl dalykų, kurie, jų nuomone, yra geri respublikai ar princui... jie nevykdo savo šventos pareigos; o jei pataria, jie tai daro rizikuodami savo postais ir gyvybėmis" (Niccolo Machiavelli, *The Discourses*, in *The Prince and The Discourses*, trans. Christian Detmold [New York: Random House, 1950], bk. III, chap. 35, p. 514).
52. Operatios Research Society of America, „Guidelines for the Practice of Operations Research", *Operations Research*, 19 (September 1971), pp. 1134–1135, 1144–1148. Taip pat žr.: „Reactions to the Guidelines", *Operations Research*, 20 (January/February 1972), pp. 205–244.
53. Paul Doty, „Can Investigations Improve Scientific Advice? The Case of the ABM", *Minerva*, 10 (April 1972), pp. 282–287. Kitu atveju žr.: Robert Gilpin, *American Scientists and Nuclear Weapons Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1962), pp. 262–298.
54. Žr., pvz.: Edward S. Flash, Jr., *Economic Advice and Presidential Leadership* (New York: Columbia University Press, 1965), pp. 276–325; T. E. Cronin and S. D. Greenberg, eds., *The Presidential Advisory System* (New York: Harper and Row, 1969); and Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washungton: Brookings, 1974), pp. 158–172.
55. Doty, p. 281.
56. U. S. Atomic Energy Commission, *In the Matter of J. Robert Oppenheimer* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1971), p. 236.
57. Robert J. Donovan, *Conflict and Crisis* (New York: Norton, 1977), p. 97.
58. Alexander George, „The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy", *American Political Science Review*, 66 (September 1972), pp. 751–785; and Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 2d ed. (Boston: Little, Brown, 1974), pp. 166–167.
59. Įtakingiausias politikos mokslininko siūlomas planas pastaraisiais metais nurodo sudėtingą struktūrinių sąlygų, būtinų tinkamai jam funkcionuoti, rinkinį. Žr.: George, p. 784–785.
60. Galima prieštarauti, kad leidžiant (arba reikalaujant), jog patarėjas šitaip peržengtų savo vaidmens ribas, reikštų sukurti save sunaikinančią savigynos sistemą. Vienas patarėjas nutaria, kad kiti patarėjai kolektyviai tam tikru laiku neduoda suderintų patarimų, ir pastarasis pataiso savo patarimą, kad atkurtų tinkamą pusiausvyrą. Tačiau tuo pačiu metu kiekvienas iš tų kitų patarėjų, maty-

dami tą patį pradinį pusiausvyros nebuvimą, stengiasi kažką padaryti, kad ji būtų atkurta. Išdava geriausiu atveju bus grįžimas į pradinį pusiausvyros nebuvimą, o blogiausiu – chaosas. Šis prieštaravimas reiškia, kad reikia numatyti sistemą, kurioje patarėjai dirbtų nepriklausomai bei vienu ir tuo pačiu metu ir kurioje niekas negalėtų pasakyti patariamiesiems, kad patarime atsižvelgiama į tam tikrus sistemos trūkumus. Kadangi šios prielaidos realiose sistemose neveikia, patarėjai negali prieštarauti, kad pateisintų savo nesėkmes kompensuodami trūkumus realioje sistemoje net tuo atveju, kai jų įprastas vaidmuo primins, kad jie į tokius trūkumus nekreipia dėmesio.

61. Weisband and Franck, p. 139.
62. Ballo nuoroda į Hondūro kanceliarijos karininką gali pasiūlyti šiek tiek kitokią gynybą – pagrįstą labiau tiesmukiškumu, o ne sprendimo, kurio reikalauja jo atliekamas vaidmuo, apimtimi. Idėja, atrodo, yra ta, kad atstumas nuo žalingų sprendimų sumažina jų atsakomybę: visi su Vietnamu susiję pareigūnai, tvirtinę ir vykdę karinius veiksmus, yra daugiau atsakingi negu rūpinęsi jų diplomatine parama. Tačiau politikoje organizacija sustiprina individualių veiksmų poveikį, ir atstumas (pačiomis įvairiausiomis prasmėmis) tampa ne toks svarbus kaip atskirų asmenų santykiuose. Žr. p. 19–21.
63. Immanuel Kant, „On a Supposed Right to Lie from altruistic Motives", in *Critique of Practical Reason*, ed. Lewis White Beck (Chicago: University of Chicago Press, 1949), pp. 346–350.
64. Donagan, pp. 206–207.
65. Charles Fried, *Right and Wrong* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978), pp. 1–2, 20–28.
66. Fried, pp. 21–22, 26, 28, 42, 168.
67. Fried, pp. 22n, 160.
68. Standartiniai šioms teorijoms prieštaraujantys pavyzdžiai leidžia suabejoti pasekmių, kurios yra priemonės tikslui pasiekti, ir pasekmių, kurios yra tik pašaliniai veiksniai, skirtumu. (Plg. su Friedu, 23–24, 202–205 p.) Šiuose pavyzdžiuose asmuo pasiekia norimą tikslą, ir klausimas yra tas, ar jis atsako už tam tikras numatomas pasekmes (ar jos yra „priemonės" ar „pašaliniai veiksniai"?). Nors tokių atvejų, be abejo, valdžioje pasitaiko, įprastesni ir labiau pamokantys yra atvejai, kai patarėjai norimo tikslo nepasiekia ir iš tikrųjų gali norėti visiškai priešingų rezultatų.
69. James C. Thomson, „How Could Vietnam Happen? An Autopsy", *Atlantic Monthly*, April 1968, pp. 47–53; and George Reedy, *The Twilight of the Presidency* (New York: World, 1970), p. 11. Cf. Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970), pp. 115–119.
70. Williamas Safire prisimena „Atmestą patarimą": Baltųjų rūmų darbuotojas, kurio pareiga krizių metu yra ateiti į Ovalinį kabinetą ir pasakyti: „Pone prezidente, padarykite tai, kas yra populiaru. Pasirinkite neskausmingą būdą". Tada prezidentas gali atsakyti: „Kai kurie mano patarėjai patarė, kad daryčiau

tai, kas yra populiaru politiniu požiūriu. Aš atmečiau tokį patarimą". („Rejected Counsel's Return", *New York Times*, Dec. 31, 1979), p. 15.

71. Friedas p. 34–35. Donaldas Reganas kuria pasekmių teoriją, pagal kurią bus labiau ribojama asmenų atsakomybė, negu pagal tradicinę pasekmių teoriją, bet mažiau negu pagal tokias kaip Friedo teorijas. Regano „kooperatinis utilitarizmas" nurodo kiekvienam asmeniui bendradarbiauti su kiekvienu pasirengusiu bendradarbiauti, kad tik pavyktų pasiekti pačių geriausių rezultatų. (*Utilitarianism and Cooperation* [Oxford: Clarendon Press, 1980], pp. 164–189.) Nors Reganas pateikia savo teoriją kaip bendrą moralės teoriją, ji, atrodo, ypač tinka struktūrizuotos veiklos atvejais – organizacijose, kuriose žmonės gali gana nesunkiai nustatyti, su kuo galima pasirinkti bendravimui reikalingą elgesį.
72. Robert J. Muller, *Adlai Stevenson* (New York: Harper and Row, 1967), pp. 283–284.
73. Hary Truman, *Memoirs, Years of Decisions* (New York: Doubleday, 1955), 1:97.
74. John Bartlow Martin, *Overtaken by Events* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1966), p. 659.
75. Charles Peters, „The Culture of Bureaucracy", *Washington Monthly*, 5 (September 1973), pp. 22–24. Kitokį požiūrį žr.: Brent Ashbranner *A Moments in History* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1971), pp. 19–42.
76. Henry Kissinger, „Letters", *Economist*, 272 (September 8–14, 1979), pp. 6–7; and *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979), pp. 239–254.
77. Jo pasekmės plačiau aptartos daugiausia karo nusikaltimams skirtoje literatūroje (žr.: Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* [New York: Basic Books, 1977], pp. 287–327). Taip pat žr.: organizacijų nuomonių skirtumai (e. g., Sissela Bok, „Blowing the Whistle, „ in *Public Duties*, ed. Joel Fleishman et al. [Cambridge, Mass.: Hardavrd University Press, 1981], pp. 204–220.
78. Congresional Quarterly, *Watergate* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1975), p. 226.
79. Dennis F. Thompson, „Excuses Officials Use: Moral Responsibility and the New York City Fiscal Crisis", in Fleishman et al., pp. 266–285.
80. Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage, 1980), pp. 81–156.
81. Gideon Sjorberg et al., „Bureaucracy and the Lower Class", in *Bureaucratic Power in National Politics*, ed. Francis E. Rourke (Boston: Little, Brown, 1978), pp. 42–43.
82. Paskutinį vyriausybės ataskaitos, kurioje nustatomi asmeninę atsakomybę primenantys kriterijai pavyzdį, žr.: The Commission of Inquiry into the Eevents at the Refugee Camps in Beirut, 1983, *Final Report*, authorized translation reprinted in the *Jerusalem Post*, Feb. 9, 1983, pp. 3–50.

Versta iš: **Dennis F. Thompson: *The Moral Responsibility of Many Hands.*** *Political Ethics and Public Office.* (Harvard University Press, Cambridge, Mass. – London, 1987), pp. 40–65.

Valstybės motyvai ir visuomenės reikmės: britaniškoji nešvarių rankų variacija

Richard A. Chapman

Įžanga

„Nešvarių rankų" politikoje problemą iškėlė Michaelis Walzeris žurnale *Philosophy and Public Affairs* paskelbtame straipsnyje (Walzer, 1973). Jame nagrinėjamos aplinkybės, kuriomis tam tikras utilitarine prasme teisingas vyriausybės veiksmas gali priversti jį atliekantį žmogų jaustis kaltam dėl padarytos moralinės žalos. Anksčiau R. M. Hare paaiškino, kodėl, kai eilinio žmogaus dvasinio auklėjimo produktai, jo principai prieštarauja aukštesniame dvasinių mokymų lygmenyje nustatytam draudimui atlikti tam tikrus veiksmus, konfliktas yra ar bent jau turėtų būti išsprendžiamas šiame lygmenyje. (Hare, 1972). Walzeriui rūpėjo konfliktas, iškylantis tada, kai asmuo, darydamas tai, ką, jo nuomone, ir privalėjo daryti, susitepa rankas. Tai asmuo, žinantis, jog padarė kažką negero, nors toje padėtyje tai buvo geriausia, ką jis galėjo padaryti – arba bent taip jam atrodo. Iš esmės tai buvo moralumo konfliktas, kai oficiali pareiga neatitinka asmeninių normų ar pareigos supratimo.

Ši „nešvarių rankų" dilema nėra retas reiškinys. Ją patiria kiekvienas tam tikras elgesio normas ar principus turintis žmogus, susidūręs su būtinybe priimti sprendimą ir išlikti visiems lojalus. Apskritai tokius konfliktus sėkmingai išsprendžia žmonės, sugebantys nu-

statyti, kuris principas ar kuri moralė jam yra svarbesni. Kai kurie perleidžia problemą spręsti didesnius įgaliojimus turintiems žmonėms. Kai kurie pasirenka kompromisą, nors tam asmeniui jis gali ir nebūti toks lengvas, kaip gali atrodyti kitiems. Dar kiti imasi įvairiausios taktikos, įskaitant ir tą, apie kurią toliau kalbėsime.

Tačiau šiame straipsnyje bus nagrinėjama tik nedidelė Walzerio akcentuojamos „nešvarių rankų“ problemos dalis. Pamėginsime išsiaiškinti tik ryšį tarp dviejų sąvokų – valstybės motyvų ir visuomenės reikmių. Britanijos patirties kontekste šios sąvokos glaudžiai susijusios. Tiesą sakant, daugelis valdžios atstovų jas laiko sinonimiškomis. Be to, nėra nei jokio susitarimo, nei autoritetingo šių terminų apibrėžimo, o kai, siekiant šiek tiek paaštrinti debatus, iškyla Britanijos centrinės valdžios konfliktai dėl valstybės ir visuomenės reikmių motyvų, jie apgaubiamai oficialios paslapties šydu.

Valstybės motyvai: diskusijos pagrindas

„Valstybės motyvai“ – tai terminas, vartojamas konfidencialiame memorandume *Procedūros klausimai ministrams.* Kaip teigiama leidinyje *New Statesman* (1986 m. vasario 26 d., p. 13), pastaraisiais metais terminas buvo pakeistas „visuomenės reikmėmis“. Be abejo, be ministro ar pareigūno pagalbos neįmanoma sužinoti, kada ir kodėl taip pakeista, todėl sunku pateisinti tai, kad rankos buvo suteptos kitiems, jei jie mano, kad bandant tai išsiaiškinti nesiekiama didesnio negu akademinės diskusijos tikslo. Pirmą kartą *„Procedūros klausimai“* buvo parengti 1945 m. kaip savotiškas praktinis vadovas ministrams, tačiau po Clive'o Pontingo teismo 1985 m. buvo spausdinamos jo ištraukos. Tačiau dabar diskusiją pradėsime 1950 m. *Procedūros klausimų* versijos ištrauka, cituojama neseniai paskelbtoje Viešųjų aktų biuro (VAB) kartotekoje, kurioje sakoma:

> atitinkamais atvejais *valstybės motyvai* gali leisti konfidencialiai perduoti tam tikrą informaciją atsakingam redaktoriui, (parlamento) kuluarų korespondentui ir kt., kad šie galėtų geriau orientuotis; tačiau toks perdavimas yra teisėtas

tik tada, kai galima užtikrinti, jog bus gerbiamas konfidencialumas ir atitinkamos perdavimo sąlygos (PRO/T233/1430, kursyvas autoriaus).

Kaip 1957 m. teigė Finansų ministerijos vyriausiasis informacijos pareigūnas S. C. Leslie, tai buvo standartinė doktrina ne mažiau kaip aštuonerius metus (PRO/T233/1430). Visai neseniai išleistoje ištraukoje formuluotė šiek tiek kitokia:

atitinkamais atvejais *visuomenės reikmės* gali leisti patikėti labai konfidencialią informaciją atsakingam redaktoriui, (parlamento) kuluarų korespondentui ir kt., kad šie galėtų geriau orientuotis; tačiau tai leistina tik tada, kai žinoma, jog bus gerbiamas konfidencialumas (*New Statesman*, 1986 m. vasario 21 d., p. 13, kursyvas autoriaus).

Trumpai išdėstysime aplinkybes, kuriomis buvo cituojama 1957 m. išleistų *Procedūros klausimų* ištrauka. Tais metais tvirtinta, kad neva buvo nederamai atskleista informacija apie pasiūlymą pakelti banko palūkanų normą iki tiems laikams labai aukštų septynių procentų. Tada Kvotos teismas ištyrė visus šių tvirtinimų aspektus ir nutarė, kad ši informacija iš anksto nebuvo atskleista. (Parkerio ataskaita, 1958). Iš paskelbtų teismo posėdžių protokolų sužinota labai daug informacijos apie banko palūkanų normos pakėlimą, tos informacijos, kuri vėliau tapo daugelio tyrimų projektų pagrindu (Parkerio teismo posėdžių protokolai, 1957). Pastaruoju metu, 1967 m. priėmus Viešųjų aktų įstatymą, su tuo laikotarpiu susijusias bylas buvo galima gauti VAB ir tai leido susipažinti su dar daugiau medžiagos.

O dėl 1957 m. įvykių, šiuo metu svarbiomis tapusios detalės susijusios su instruktažais specialiems asmenims, kuriuos finansų ministras surengė prieš banko palūkanų padidinimą. O atsitiko štai kas. Dieną prieš paskelbimą ministras pamatė grupę žurnalistų iš įvairių įtakingų laikraščių. Kitos 1957 m. įvykių detalės šiai diskusijai nesvarbios, tačiau Kvotos teismo, to siaubą keliančio inkvizicijos įrankio, įsteigimas reiškė, kad Finansų ministerijoje dirbantys žmonės turėjo dar kartą apgalvoti visas smulkiausias įvykių detales ir kas už ką atsakingas, taip pat labai aiškiai žinoti, koks buvo kiekvieno jų įgaliojimų dalies pagrindas ir kaip jį buvo galima susieti su atitinkamais precedentais pagal Finansų ministerijos įgaliojimus.

Leslie parengė dokumentą, kuris buvo vidinio Finansų ministerijos pasiruošimo kvotai dalis ir oficialiai pateisino parinktų žurnalistų instruktažą. Žurnalistai gavo išankstinę informaciją ne apie banko palūkanų padidinimą, o apie kitų su šiuo padidinimu susijusių priemonių paketą. Tada siekdama užtikrinti, kad viskas vyktų pagal numatytą planą, Finansų ministerija nutarė surengti repeticiją, kurioje ministerijos pareigūnai turėjo vaidinti žurnalistus, kad ministras būtų kuo geriau pasiruošęs atsakyti į visus klausimus, kuriuos jie jam galėjo užduoti instruktažo metu. Ministras neturėjo kalbėti apie banko palūkanas ir negalėjo leisti, kad apie jas būtų kalbama. Pagal planą ministras turėjo surengti keletą susitikimų su žurnalistais rugsėjo 18 d., po jų kitą dieną, kai jau turėjo būti paskelbta, jog banko palūkanos padidinamos, buvo numatyta deputatų susitikimo su rinkėjais konferencija, o po konferencijos turėjo įvykti susitikimas su JAV žurnalistų grupe.

Ši procedūra iškėlė du politikos klausimus. Vienas jų buvo susijęs su išankstinės informacijos teikimu žurnalistams, o kitas – su jos pateikimo metodu – ar ją derėtų suteikti atrankos ar diskriminaciniu pagrindu. Pirmasis klausimas – išankstinio laikraščių orientavimo politika su tam tikra prasme orientavimui suteikiančia informacija – iš esmės susijęs su nusistovėjusia procedūra. Būtent galvodamas apie tai ir norėdamas paremti šį teiginį, Leslie citavo *Procedūros klausimus*, nurodydamas teiginį „dėl valstybės motyvų gali tekti..."

Peteris Hennessy neseniai paaiškino, kad nors ir įslaptinti (t. y. leidimas su juo susipažinti pažeistų tautos interesus), „*Procedūros klausimai*" turi daugiausia galimybių prilygti rašytinei Britanijos vyriausybės kabineto konstitucijai" (Hennessy, 1986, p. 7; 1989, p. 549). *Procedūros klausimai* gali būti įslaptinti jau tris dešimtis metų, tačiau visiškai akivaizdu, jog net būdami visai neprieinami visuomenei, jie yra nepaprastai svarbūs Britanijos valdymo sistemai. Be to, tai yra dokumentas, kuriame pateiktos pagrindinės sąvokos, neturinčios bendrai nustatytų ir autoritetingų reikšmių. Pavyzdžiui, galima ginčytis ne tik dėl „valstybės motyvų", bet ir dėl „valstybės" termino. Šie ir kiti panašūs terminai retai pasitaiko Britanijos teisiniuose ir oficialiuose dokumentuose. Konstituciniu po-

žiūriu toks teisinis terminas neegzistuoja; vietoj jo Britanijoje yra Karalystė.

Reikšmingiausias „valstybės interesų" termino pasirodymas susijęs su Valstybinių paslapčių 1911 m. ir 1920 m. įstatymais. 1911 m. įstatymo antrajame skyriuje yra nuoroda į asmenį, kaltinamą pažeidimu, jeigu tas asmuo bendrautų su kokiu nors kitu asmeniu, bet „ne su tuo, su kuriuo jis, vedinas valstybės interesų, turėtų bendrauti." Tačiau antroji dalis buvo panaikinta 1989 m. Valstybinių paslapčių įstatymu, o jį panaikinus, ši sąlyga daugiau nebegalioja. Išties, kai parlamente buvo priiminėjami įstatymai, vyriausybė nuolat atmesdavo raginimus tinkamai apginti „valstybės reikmes". Vienintelis antras reikšmingas paminėjimas yra 1989 m. Terorizmo prevencijos įstatyme, kuriame ypatingieji įgaliojimai suteikiami policijos pareigūnui (ar turinčiam bent už policijos inspektorių aukštesnį laipsnį pareigūnui), jei yra rimtas pagrindas manyti, jog reikia imtis neatidėliotinų veiksmų „valstybės interesų labui".

Suprantama, terminai „valstybės motyvai", „valstybės reikmės" ir „visuomenės interesai" yra labai panašūs. Apskritai Britanijos kontekste jie visi turėtų reikšti tinkamai pagal priimtą konstitucinę praktiką nustatytą politiką, kurios detalės dėl besikeičiančių aplinkybių ir konstitucijos lankstumo kartais gali skirtis. Iš esmės jie reiškia tai, ką vyriausybė ar net premjeras, kurio įgaliojimai visų pirma priklauso nuo visuotinių rinkimų rezultatų, nusprendžia esant valstybės interesais. Tai visiškai akivaizdžiai matyti iš Hennessy'o citatos, paimtos iš *Procedūros klausimų,* (1952 m. leidimas), kurioje slaptumui skirtoje straipsnio dalyje sakoma, kad „svarbiausias dalykas yra ...toks mąstymo būdas, kai svarbiausia reikšmė teikiama vyriausybės, kaip visumos, reikmėms ir viskas yra pajungiama tam tikslui" (Hennessy, 1986, p. 13). Seras Robertas Armstrongas tai toliau aiškina savo memorandume valstybės tarnautojams *Valstybės tarnautojų pareigos ir atsakomybė prieš ministrus* (Armstrong, 1985). Memorandume jis aiškiai išdėstė konstitucines ir praktines valstybės tarnautojų pareigas: „Valstybės tarnautojai yra Jos Didenybės tarnai. Praktiniais sumetimais Jos Didenybės valdžia šiame kontekste reiškia šiandieninę vyriausybę ir yra jos atstovaujama."

Šį aiškinimą gerai iliustruoja banko palūkanų pakėlimo 1957 m. procedūros. Pagrindinės 1957 m. ministerijoje vykusių diskusijų su žurnalistais ir kitais asmenimis priežastys buvo apsisaugoti nuo žalingos pirmosios reakcijos į banko palūkanų pakėlimą ir paskatinti sau naudingą reakciją. Leslie rašo:

> Svarui sterlingų buvo daromas milžiniškas spaudimas, kurį iš dalies buvo galima paaiškinti netikrumu dėl trumpalaikių vyriausybės veiksmų valiutos kurso atžvilgiu, iš dalies ir abejonėmis, ar ji nori ir gali ilgesniam laikui pažaboti infliaciją. Dvejus su puse metų vyriausybė vykdė kreditų apribojimą ir buvo imtasi daug priemonių jam sustiprinti ar pratęsti. Nei šios priemonės, nei finansų ministro perspėjimas birželio pabaigoje, kad prireikus bus galima taikyti ir daugiau priemonių, abejojančiųjų neįkvėpė. Iš esmės nuvertindami oficialius pažadus ir ketinimus, jie dar labiau sumažino vyriausybės galimybes atgauti pasitikėjimą. Tad rugsėjo 19 d. svarbiausias paskelbtų priemonių tikslas buvo sustabdyti tą erozijos procesą ir parodyti, kad vyriausybės ketinimai yra kaip niekad tvirti. Akivaizdu, jog pats priemonių pobūdis ir tolesni vyriausybės veiksmai per ateinančias savaites turėjo tapti pagrindinėmis pasitikėjimo determinantėmis. Tačiau ministrų sėkmė kažkiek – gal ir stipriai – priklausė nuo to, kaip ryžtingai jie elgėsi nuo pat pradžių (PRO/T233/1430).

Instruktažas žurnalistams ir kitiems asmenims 1957 m. buvo rizikingas, tačiau rizika buvo pasverta ir atmesta. Vėlesni įvykiai parodė, kad sprendimas buvo teisingas; pavojaus išvengta ir pasiektas laimėjimas – orientacija buvo duota nesukeliant įtarimų dėl banko palūkanų normos. Tačiau, kaip apie tai rašo ir pats Leslie, dar svarbesnis klausimas buvo:

> ar būtų pateisintina tai, kad priemonės nukeliautų į Flyt Strytą (Fleet Street) duodant tik tokį paaiškinimą, koks įmanomas po to, kai jau viskas įvyko? Buvo pavojus, kad kuris nors tinkamai neorientuotas įtakingas laikraštis iš pirmo žvilgsnio (*prima facie*) būtų jas įvertinęs kaip dar vieną nevykusį bandymą ilgoje priemonių grandinėje manipuliuoti kreditais kartu su panikos padiktuotais paskutinės minutės žingsniais ką nors padaryti su banko palūkanų norma. Kai viskas praeina, lengva sakyti, kad taip nebūtų atsitikę. O iš tikrųjų kai kuriais svarbiais atvejais tai tikrai galėtų atsitikti (PRO/T233/1430).

Ministrai dažnai organizuoja tokius instruktažus atskiriems asmenims, grupėms, žurnalistams ir kitiems žmonėms. Tai pasakytina ir apie užsienio, ir vidaus politiką. Toliau Leslie teigia:

Visais laikais, kai tokioje situacijoje reikia vertinti tai, kas teisinga ir tinkama, svarbiausias kriterijus yra visuomenės interesai – tai, kas oficialioje doktrinoje vadinama „valstybės motyvais"...
Visuomenės interesų politiką svarbesne jos prasme – kaip „valstybės motyvus" – kai kuriais atvejais reikia traktuoti skirtingai. Kai reikia pateikti išankstinę informaciją arba atlikti labai delikačią orientaciją, gali būti netikslinga ją pateikti tokiems laikraščiams, kurie nesugebės padėti siekiant norimų tikslų. Konfidencialiai pareiškus keliems laikraščiams, gali būti neteisinga ir neatsakinga tai daryti su visais laikraščiams, juolab, kad patys bandymai ką nors išskirti gana rizikingi. Nė kiek nemažiau neatsakinga apskritai atsisakyti valstybės interesams tarnaujančios orientacijos, pasiteisinant tuo, kad neįmanoma tai padaryti visiems ir kad tai daryti nepatogu arba kad tokia diskriminacija (jei ji iškiltų aikštėn) galėtų daug kam nepatikti. Kai kuriais atvejais, panaudojus visas atsargumo priemones konfidencialumui išlaikyti, privalu patikėti informaciją visiems tiems (ir tik tiems), kurie ją turėdami galės pasitarnauti visuomenės interesams (PRO/T233/1430).

1957 m. finansų ministras norėjo perduoti tą įsitikinimą visiems laikraščių, kurių oficialus požiūris į numatytas priemones paremtų nuomonę apie finansus ir šalyje, ir užsienyje, redaktoriams. Atrodo, kad tų laikų problemos esmė, „valstybės motyvai", buvo vyriausybės troškimas visuomenės interesų labui užtikrinti, kad požiūris būtų suprastas ir kad jis būtų pateiktas taip, jog padėtų šį tikslą pasiekti. Susiklosčius šioms didžiulės paramos aplinkybėms, oficialios pareigos ir asmeniniai standartai, atrodo, nesusikirto. Politiniai vyriausybės interesai ir „valstybės motyvai" mėgavosi visiška harmonija.

Motyvai kol kas buvo išdėstyti nesudėtingai ir pakankamai protingai. Britanijos vyriausybė susideda iš tam tikro skaičiaus karalienės skiriamų, bet ministro pirmininko pasirenkamų ir Bendruomenių rūmų daugumos remiamų ministrų. Bendruomenių rūmus sudaro parlamento nariai, kurie renkami ne dažniau kaip penkeri metai. Tai užtikrina ryšį su žmonėmis ir leidžia teigti, jog būtent vyriausybė (o kas dar?) nusprendžia, kokios tam tikromis aplinkybėmis yra visuomenės reikmės. Kad susidarytume visapusišką vaizdą, reikia pasakyti, jog valstybės tarnautojai užima savo postus kaip Jos Didenybės tarnautojai, tačiau praktiškai valstybės tarnybai tai nėra šališkumo apraiška, nes Karalienės valdžia reiškia šiandieninę

vyriausybę. Tai ganėtinai tiesmuka ir išties gana primityvu. Tačiau realaus gyvenimo faktai nėra tokie primityvūs.

Apskritai manoma, kad vyriausybės veikla turėtų būti garbinga. Tai reiškia, kad ji turi būti sąžininga, atvira, atitikti nusistovėjusias elgesio normas ir visada kelti žmonių gerovę. Tačiau bet kuris mąstantis žmogus pasakys, jog, kaip ir asmeniniame gyvenime, susiklosto tokios aplinkybės, kai dėl visai suprantamų apdairumo ir geriausių ketinimų priežasčių padėtis reikalauja nebūti nei visiškai atviram, nei sakyti tikrąją tiesą. Kartais aplinkybės verčia sakyti, kad visuomenės tylėjimas yra geriausias dalykas, kartais manoma, jog „tiesą reikia vartoti ekonomiškai“ (Armstrong, 1986); kartais geriausia suklaidinti arba meluoti – kaip tai atsitikdavo su ryšiais su visuomene ir propaganda karo metais. Kaip ten bebūtų, jau minėjome, kad galima daug diskutuoti apie žmonių interesus ir jų nustatymą. Tai puikiai rodo jau minėtas pavyzdys apie banko palūkanų pakėlimą. Jei ketinama apsaugoti valiutą, o apsauga reikalauja suinteresuotų šalių konfidencialumo, gali tekti daryti konfidencialius pareiškimus apie valiutos stiprumą ir apie ryžtingus ketinimus ją saugoti, nors valiuta gali būti gerokai mažiau nei stipri, o ketinimai – daug mažiau nei tvirti. Valstybės reikaluose tai priimtina taktika, ketinimai apsaugoti valiutą paprastai nesukelia didelės nuomonių įvairovės (nors taktika tam tikslui pasiekti ir galėtų), ir galima teigti, jog nepavykus įgyvendinti politikos tikslų, garbingi politikai atsistatydina – kaip tai padarė leiboristų finansų ministras Jamesas Callaghanas, 1967 m. devalvavus svarą sterlingų (Callaghan, 1987, p. 221). Tokiais atvejais politikai ir kiti veikėjai gali apgailestauti, juos galima net kritikuoti už padarytas klaidas priimant sprendimus, tačiau jie neužsitraukia asmeninės gėdos ar nemalonės. Visi supranta, kad dėl visko kalta sistema. Praėjus (ati)tinkamam laikui, šitaip atsistatydinę politikai vėl gali būti paskirti į aukštus postus. Ir išties tik ką atsistatydinęs finansų ministras Callaghanas buvo paskirtas vidaus reikalų ministru.

Būna visokių bėdų, tenka susitepti rankas, kai įvykiai klostosi ne visai taip, kaip norėtųsi. Galima pateikti daug pavyzdžių, tačiau pakaks ir trijų. Pirmasis yra apie nepriimtiną melą. Antrasis apie nepriimtinus valstybės motyvus. Trečiasis susijęs su ypatinga taktika,

apie kurią sužinojome visai neseniai ir kuri, matyt, yra vyriausybės veiklos dalis ir apie kurią vis dažniau kalbama kaip apie dezinformaciją.

Pavyzdys melo, kuris vėliau pasirodė esąs nepriimtinas, yra susijęs su Michaelo Heseltine'o klaidinančiais pareiškimais parlamente ir kitų ministrų pareiškimais, kuriuose buvo klaidingai pateikti faktai nuo 1982 iki 1984 m., po kurių buvo teisiamas ir išteisintas Clive Pontingas (Ponting, 1985). Byla buvo iškelta parlamente melavusiems vyriausybės ministrams. Vykstant karui Folklendų salose, britų povandeninis laivas *Conqueror* paskandino Argentinos laivą *Belgrano*. Tačiau jis buvo paskandintas už vienuolikos valandų kelio ir plaukė tolyn nuo Folklendų salų. Vėliau teko atsakyti į klausimus, kada ir kokiomis aplinkybėmis buvo priimtas sprendimas jį paskandinti, ar *Belgrano* tuo metu vis dar kėlė grėsmę ir/ar pagal Jungtinių Tautų Chartiją jo paskandinimą galima laikyti savigyna. Net pasibaigus karui Folklendo salose, Heseltine ir kiti ministrai sakė bendruomenių rūmams, kad informacija apie *Belgrano* netarnautų visuomenės interesams. Vėliau buvo paskelbta, jog pamestas *Conqueror* laivo žurnalas ir todėl nebuvo galima patikrinti politiniams ginčams reikšmingų detalių.

Kai nebebuvo gauta daugiau informacijos, Pontingas, gana aukšto rango gynybos ministerijos pareigūnas, parašė anoniminį laišką leiboristų parlamento nariui p. Tomui Dalyellui, kuris atkakliai, tačiau nesėkmingai domėjosi *Belgrano* byla (Ponting, 1985, 5 sk.). Vėliau jis nusiuntė Dalyellui du įslaptintus dokumentus (kuriuos šis perdavė Bendruomenių rūmų Specialiojo užsienio reikalų komiteto pirmininkui). Pontingas tai padarė tikėdamas, kad jo lojalumas parlamentui ir tam, ką jis manė esant visuomenės interesais, buvo svarbiau negu jo įsipareigojimai to meto vyriausybės interesams (Norton-Taylor, 1985, p. 48).

Nagrinėjant Pontingo bylą, teisėjas McCowanas atkreipė dėmesį į klausimą, ar Dalyellas buvo tas asmuo, kuriam valstybės interesų vardan (ir todėl teisėtai pagal 1911 m.Valstybinių paslapčių įstatymo nuostatas) Pontingas privalėjo perduoti tokią informaciją (Birkishaw, 1988). Teisėjas taip pat patikslino prisiekusiųjų tarybai, kad žodžiai „valstybės interesų vardan“ reiškė „valstybės politi-

kos vardan". Jis pridūrė: „Valstybės politika – tai teisėtų valdymo organų ir institucijų nustatyta politika" ir „Valstybės politika... buvo tuometinės vyriausybės politika" (Norton-Taylor, 1985, p. 103).

Iš šios bylos kylančius du klausimus derėtų panagrinėti plačiau. Pirmasis kyla dėl to, kaip teisėjas patikslino terminus. Kalbant pačiais paprasčiausiais konstitucinio teisingumo terminais, už vyriausybę ir jos ministrus aukštesnio asmens ar jų grupės nėra (ypač prisimenant tai, jog Britanijoje kalbėdami ministrai turi kalbėti vyriausybės vardu ir prisiimti kolektyvinę atsakomybę). Todėl buvo teigiama, kad to meto vyriausybė buvo institucija, turinti teisėtus įgaliojimus reikšti valstybės interesus. Be to, kai reikalas yra susijęs su nacionaliniu saugumu, tik vyriausybė gali nuspręsti, ką galima atskleisti: jokia kita institucija, asmuo ar asmenų grupė negali disponuoti faktais. Tai nedviprasmiškai pasakyta puikiame teiginyje, kurį *Zamoroje* suformulavo lordas Parkeris: „Tie, kurie atsako už nacionalinį saugumą, turi būti vieninteliai teisėjai, galintys nuspręsti, ko reikia šalies saugumui" (*Zamora,* [1916] 2 AC 77, p. 107).Tačiau vyriausybėse dirba žmonės, kurių požiūriai į valstybės interesus ir jų pačių atsakomybę persipina ir juos veikia kitokie veiksniai, įskaitant ideologinius įsipareigojimus ir asmenines ambicijas. Neturint rašytinės konstitucijos ir konstitucinės įstatymų peržiūros, daug kas turi priklausyti nuo sąžiningumo ir pasitikėjimo.

Be to, šis klausimas susijęs su vyriausybės buvimo šiuolaikinėje visuomenėje tikslais. Pavyzdžiui, galima teigti, kad svarbiausias vyriausybės tikslas – užtikrinti visuomenės stabilumą, pakankamą saugumą ir patikimumą, kad žmonės galėtų siekti savo tikslų, galėtų vystytis ir gyventi taip, kaip nori. Tada valstybės motyvus galima laikyti būtinais šioms sąlygoms apsaugoti. 1984 m. Heseltine'ui buvo pasakyta, kad Pontingas, be abejo, pažeidė pasitikėjimo nuostatą, tačiau nebuvo galima teigti, kad jo atskleista informacija labai pakenkė nacionaliniam saugumui, nors pats informacijos nutekėjimo faktas vyriausybei buvo gana nemalonus (Norton-Taylor, 1985, p. 50).

Antras klausimas iškyla dėl pareigūno, manančio, kad šioje situacijoje jis susitepė rankas. Jei užimamas postas jam leidžia sužinoti

apie netinkamą savo politinių viršininkų veiklą, ar jis privalo ką nors daryti, o jei privalo, tai ką? Pontingo byla rodo nepriimtiną (ministro) melą ir asmeninę pareigūno, kuriam iškilo etinė problema, dilemą, nes, nors Pontingo elgesį galime laikyti peiktinu, teismo proceso pabaigoje prisiekusieji jį išteisino. Galima manyti, kad Pontingas elgėsi nelabai išmintingai, tačiau jo vis dėlto nepripažino kaltu, nors faktai akivaizdžiai rodė, kad techniniu požiūriu jis pažeidė Valstybinių paslapčių įstatymo nuostatas; be to, jis pasirašė prisipažinimą ir pasisiūlė atsistatydinti. Buvo manoma, kad Pontingo byla panaši į Tisdall bylą (kai jaunesnioji sekretorė atskleidė informaciją spaudai, nes nesutiko su vyriausybės politika). Tačiau šios bylos skiriasi dviem aspektais: Tisdall prisipažino kalta, o vyriausybė nebuvo apkaltinta netinkamais veiksmais. Pontingo problema buvo nešvarių rankų problema, nes, norėdamas išvengti keblios padėties, jis ėmėsi visų teisėtų priemonių, tačiau jam nepavyko, ir iškilo konfliktas tarp pareigūno priedermės remti savo ministrus ir vidinio sąžiningumo, verčiančio imtis tokiais atvejais deramų veiksmų ir padaryti pareiškimus pagal visuomenės priimtas normas.

Antras nepriimtinus valstybės motyvus rodantis pavyzdys yra Vyriausybės ryšių štabo (VRŠ) afera. 1984 m. sausio 25 d. užsienio reikalų ministras seras Geoffrey Howe Bendruomenių rūmuose paskelbė, kad visi Vyriausybės ryšių štabe dirbantys valstybės tarnautojai netenka teisės kreiptis į darbo ginčų teismus arba priklausyti nepriklausomoms profsąjungoms: tai lietė apie septynis tūkstančius pareigūnų. Pakeisti šių pareigūnų tarnybos sąlygas buvo nuspręsta pagal specialius vyriausybės įgaliojimus ir nesikonsultuojant su profesinėmis valstybės tarnybos sąjungomis (Užimtumo komitetas, 1984, ir sero Geoffrey'o Howe'o parodymai). 1984 m. vasario 27 d. sprendimas buvo svarstomas Bendruomenių rūmuose. Vėliau jis nagrinėtas Aukštesniajame ir Apeliaciniame teismuose. Rugpjūčio 6 d. Apeliacinis teismas priėmė sprendimą, kad jis negali kištis į tokį draudimą, nes jis buvo priimtas nacionalinio saugumo sumetimais. Spalio 8 d. Lordų rūmai palaikė Apeliacinio teismo sprendimą (O'Toole, 1989).

Sprendimas uždrausti profsąjungas Vyriausybės ryšių štabe paskatino VRŠ profsąjungos narių vardu pradėti Profsąjungų kongre-

so kampaniją ir imtis teisinių priemonių per Tarptautinę darbo organizaciją ir Europos žmogaus teisių teismą bei Britanijos teismus. Jis taip pat paskatino savo kolegas remiančių Britų profsąjungų streikus. 1984 m. liepos 16 d. vykusiame Aukščiausiojo Teismo posėdyje teisėjas Glidewellas teigė, kad jeigu iki uždraudimo minėtos institucijos personalas turėjo teisę ir netgi buvo skatinamas priklausyti profsąjungoms, tada sąžiningumo ir paprasto teisingumo taisyklių vardan prieš atimant šią teisę būtinai reikėjo konsultuotis (O'Toole, 1989). Vyriausybė sutiko, kad pastaruoju metu VRŠ nebuvo jokių neramumų, nors 1979–1981 m. buvo organizuotas streikas, kuris buvo nacionalinės kampanijos dėl darbo užmokesčio ir tarnybos sąlygų dalis, bet, kaip teigė sąjungos pareigūnai, šis streikas nekėlė grėsmės normaliam VRŠ darbui (žr. Užimtumo komitetui duotus parodymus, 1984). Vyriausybė teigė, kad šį draudimą nulėmė nacionaliniai interesai, kurių saugumo sumetimais negalima paaiškinti viešai. Vėliau Lordų rūmai patvirtino, jog tik vyriausybė gali nuspręsti, ko reikia šalies saugumui, ir pritarė tam, kad Apeliacinis teismas panaikino Glidewello nuosprendį.

Ši byla pateikta kaip pavyzdys siekiant parodyti, kokius nepaprastai plačius ir kartais nepajudinamus įgaliojimus turi Britanijos vyriausybė. Greičiausiai niekada nesužinosime visų šio sprendimo užkulisinių motyvų detalių, tačiau šis sprendimas liečia tai, ką dauguma žmonių ir organizacijų, taip pat ir Pasaulio darbo organizacija laiko teisių į darbo sąlygas sritimi. Jei iškyla abejonių dėl vyriausybės priimamų sprendimų karo metu (kaip Pontingo byloje), nenuostabu, kad panašūs klausimai dėl motyvacijos ir elgesio normų keliami tada, kai vyriausybė naudojasi savo specialiais įgaliojimais taikos metu. Gali kilti klausimų dėl užsienio reikalų ministro patarėjų ir sprendimą įgyvendinančio VRŠ direktorato vaidmens. Priimant sprendimą, kuris retrospektyviai – tai patvirtino ir Aukštesniojo teismo teisėjas bei pripažintos teisinės institucijos – gali atrodyti buvęs ne visai pamatuotas, tiems žmonėms greičiausiai teko suderinti sąžinės ir santykių su vyriausybe reikalavimus. Tai galėjo būti ir toks sprendimas, kurį priimti valstybė neturėjo „neatidėliotinų motyvų“, nes šiuo atveju būtent vyriausybė nusprendė, ar nacionalinio saugumo sumetimais toks draudimas buvo būtinas, o paskui vėlgi saugu-

mo sumetimais ji atsisakė ką nors detaliau paaiškinti. Jei buvo tiek debatų dėl Pontingo nacionaliniam saugumui padarytos žalos, tai VRŠ draudimo aplinkybės dar daugiau abejotinos.

Trečias pavyzdys susijęs su tuo, kas vis dažniau vadinama dezinformacija. Saugumo tarnybos ypač susirūpino šio pobūdžio veikla po Peterio Wrighto leidinio *Šnipų gaudytojas* pasirodymo (Wright, 1987). Visai neseniai (1990) nerimą dar labiau sustiprino Britanijos vyriausybės elgesys 1970-aisiais ir ypač po buvusio armijos spaudos atašė Šiaurės Airijoje Colino Wallace'o pareiškimų. Wallace tvirtino turįs žinių apie neteisėtas operacijas, ypač apie „Apelsino su laikrodžio mechanizmu operaciją", 1970 m. sutepusią gerą įtakingų politikų vardą. Bendruomenių rūmai nepripažino „Apelsino su laikrodžio mechanizmu" buvimo iki 1990 m. sausio mėn., tačiau gauta informacija nepatvirtino, kad vykdant projektą buvo daroma tai, apie ką kalbėjo Wallace ir spauda. Tačiau Wallace'o pareiškimai, atrodo, patvirtina tai, kas *Šnipų gaudytojuje* buvo kalbama apie iš oficialių saugumo šaltinių gautą informaciją apie Haroldą Wilsoną, Edwardą Heathą ir Jeremy Thorpe'ą (*The Independent*, 1990 m. vasario 3 d.; *The Observer*, 1990 m. vasario 4 d.). Šių pareiškimų esmę patvirtino ir Davidas Leighas savo knygoje *Wilsono suokalbis* (Leigh, 1988). Tai ir vėl su nacionaliniu saugumu susijusi tema, ir todėl sklinda nesibaigiantys gandai, o iš įvairių šaltinių gaunamos juos neabejotinai patvirtinančios nuotrupos, tačiau gauti patikimą ir išsamią juos patvirtinančią arba paneigiančią informaciją neįmanoma, kadangi su nacionaliniu saugumu susijusių dalykų negalima aptarti viešai, o vyriausybė ar kokie nors jos padaliniai, kurių elgesiu skundžiamasi, ir vėl yra tas teisėjas, nusprendžiantis, kiek visa tai susiję su nacionaliniu saugumu. Tačiau ponas Davidas Calcuttas QC, 1990 m. tyręs, ar teisingai buvo pasielgta su Colinu Wallace'u, kai jis 1975 m. buvo atleistas iš valstybės tarnybos, surado kai kurių valstybės tarnybos procedūros pažeidimų ir todėl Gynybos ministerija sumokėjo Wallace'ui 30 000 svarų sterlingų kompensaciją. Kadangi Wallace'ui buvo įrodyta, jog jis atleistas teisėtai, atrodytų, jog yra ir tokia galimybė, kad jis yra teisus bent dėl kitų savo pareiškimų (Foot, 1989), tačiau greičiausiai daugiau niekas ir nepaaiškės, nes 1989 m. išleistas naujas Valstybinių paslapčių įstatymas

draudžia visiems buvusiems ir esamiems saugumo ar žvalgybos tarnybų darbuotojams nepriklausomai nei nuo visuomenės interesų, nei nuo kažkieno kaltės, atskleisti savo oficialiame poste gautą informaciją. Ir vis dėlto atrodo, jog aukštesniojo lygio pareigūnai ir galbūt ministrai žinojo apie dezinformacijos skleidimą ir jam pritarė, tad belieka tik spėlioti, ar jie nors kiek abejojo dėl jų pačių palaimintos taktikos. Ar jie susitepė rankas, o gal tiesiog reikia, kad saugumo tarnybose dirbtų žmonės, kuriuos ten dirbti priima už tai, kad jie nesilaiko jokių principų ar elgesio normų?

Šie pavyzdžiai kelia daug įdomių minčių apie nuostatas, suteikiančias vyriausybei labai plačius įgaliojimus, leidžiančius jai dirbti valstybės motyvų arba visuomenės interesų labui. Žmonės galėtų ir suabejoti, ar valstybės motyvai ir visuomenės interesai yra tas pats ir ar tuo metu valdžioje esanti vyriausybė turėtų būti tas apie visuomenės interesus sprendžiantis ir neklystantis teisėjas. Juk tos vyriausybės interesai visų pirma gali būti išlikimas valdžioje, kuris leistų puoselėti savo atsidavimą tam tikrai ideologijai ir/arba ateities vizijai, ir itin entuziastingas šio tikslo siekis gali ją pastūmėti priimti tokius sprendimus, kuriems iškilus aikštėn, būtų sunku tikėtis visuomenės paramos. Daug kas priklauso nuo konkrečios vyriausybės tikslų ir sugebėjimo juos įgyvendinti. Suprantama, išspręsti šiuos klausimus nelengva, kadangi nėra aukštesnės pilietinės valdžios už vyriausybę ir nėra nei pakankamai gerai informuotų asmenų, nei jų grupių, galinčių suabejoti jos sprendimais. Kartais, kaip ir Pontingo atveju, žmogus gali matyti ar net pats būti įtrauktas daryti neteisybę (o jei ir ne neteisybę, tai bent jau kažką tokio, kas daroma ne visai deramai). Teigti, kad tokiu atveju, kai susikerta pareiga ir įsipareigojimai, vienintelis pareigūnui likęs kelias yra atsistatydinimas, neišmintinga dėl dviejų priežasčių. Pirma priežastis yra ta, jog atsistatydinimas nebūtinai išspręstų problemą ir ypač tais atvejais, kai konfliktas labai ryškus – kai kuriems atsistatydinti – reiškia parodyti silpnumą, kitiems gali turėti net bailumo atspalvį, nes, susidarius sudėtingai padėčiai, paprasčiausiai spūdinama šalin. Antra priežastis ta, kad atsistatydinimas reikštų paprasčiausiai šeimininko ir tarno santykius, kai manoma, jog šeimininkas visada teisus ir privalu jam paklusti, net jei jis daro nesąmones. Pagal tokią nuostatą jokio

kriminalinio nusikaltimo nepadariusius tarnus galima teisėtai atleisti kaip praradusius pasitikėjimą, jei tik šeimininkas mano, kad tarnas nebuvo lojalus. Tačiau ar tai nereiškia, kad ir ką benuspręstų šeimininkas, tarnai kaip šuneliai turi būti prieraišūs ir ištikimi. Ši šeimininko–tarno analogija gal ir buvo priimtina praeityje, tačiau šiandien neturėtų būti laikoma tinkama ir priimtina. Tačiau, jei vis dėlto ši kebli suteptų rankų padėtis laikoma savaime suprantamu ir retsykiais visose šalyse pasitaikančiu dalyku ir ypač ypatingą „nerašytinę" konstituciją turinčioje šalyje ir jei atsistatydinimas nelaikomas priimtina ar net vienintele alternatyva, pakartotinis konflikto priežasčių ir galimybių jį išnarplioti ištyrimas gali būti ne tik neuždelstas, bet ir neišvengiamas.

Konfliktas ir jo sprendimas

Šiame skyriuje panagrinėsime tokius konfliktus, kuomet žmogui atrodo, jog kai kurie jo oficialių pareigų aspektai kertasi su jo asmeninėmis normomis, kurios, anot jo/jos yra tinkamo elgesio normos. Tai ypač pasakytina apie praktines valstybės motyvų ir visuomenės interesų pasekmes. Svarbus šios problemos aspektas yra šių tarpusavyje susijusių terminų reikšmė: tas aspektas jau buvo aptartas, bet kol kas neišspręstas. Tačiau argumentuojama taip, kad galima daryti išvadą, jog valstybės motyvus galima sieti su tais sprendimais, kuriuos reikia priimti iškilus grėsmei valdžios sistemos patikimumui ar saugumui; tada, kai visiems piliečiams labai svarbu, kad būtų palaikomos tam tikros gyvenimo sąlygos, galima tikėtis stiprios visuomenės paramos (nors atskleisti visas valstybės motyvų detales priimant sprendimą ir vėl nevalia); ir tada, kai ketinimai iš esmės yra bešališki. Tai atitinka kitus panašius apibrėžimus, kaip ir Greenwitcho lordo Harriso pateiktą ardomosios veiklos apibrėžimą: „tokia veikla... kuri kelia grėsmę valstybės saugumui ir gerovei ir siekia politinėmis, industrinėmis ar smurtinėmis priemonėmis pakirsti arba nuversti parlamentinę demokratiją" (357 H. L. Deb., 6 s.,Col. 947, 1975 m. vasario 26 d.). Ir priešingai, visuomenės interesus galima sieti su politikos sprendimais, kai valdžia priima ne vien savo

įsitikinimais pagrįstus sprendimus, bet ir atsižvelgia į tai, kiek visuomenė ją remia, arba mano, kad galėtų remti. Visuomenės interesus vis dar galima laikyti svarbesniais už siaurus ir šališkus to meto valdžios interesus, nes tenka pripažinti, kad vyriausybė – tai grupė asmenų, kuriems taip pat gali rūpėti jų ateitis valdžioje. Tačiau nešvarių rankų problemą ir ypač Britanijoje dar labiau komplikuoja moralinės pareigūnų požiūrio į savo darbą normos.

Kai kurios, tačiau toli gražu ne visos, normos ir lūkesčiai išdėstyti oficialiose taisyklėse. Priešingai nei daugelis pasaulio šalių, Britanija neturi fundamentalių ir išsamių teisinių dokumentų, kuriais pareigūnai galėtų remtis; nėra ir Valstybės tarnybos įstatymo, svarbiausio pareigūnų elgesį tarnyboje reglamentuojančio teisės akto. Žinoma, tai atitinka Britanijos konstitucijos nuostatas: nėra nė vieno dokumento, kurį būtų galima laikyti fundamentaliu įstatymu, nustatančiu valdžios darbą ir įvairių jos žinybų tarpusavio santykius. Tai, kas yra teisinga ir priimtina vienu metu, kitu metu priklausomai nuo aplinkybių gali keistis.

Tačiau konstituciniu požiūriu valstybės tarnautojų padėtis yra aiški. Valstybės tarnautojai yra Jos Didenybės tarnai, ir kasdienio darbo požiūriu ištikimybė ir pareiga Karalienės valdžiai reiškia ištikimybę ir pareigą Karalienės ministrams, veikiantiems jos vardu ir atskaitingiems tik Karalienės parlamentui. Viena iš priežasčių, kodėl tokia sistema pasiteisino praeityje, yra ta, kad žmonės, kuriems tokia įgaliojimų tvarka buvo nepriimtina, paprasčiausiai nebuvo priimami į valstybės tarnybą. Be to, Britanijoje valstybės tarnautojai yra nuolatiniai darbuotojai, o tai reškia, kad jie yra bešališki ministrų pavaldiniai ir keičiantis vyriausybėms lieka savo postuose.

Iš tikrųjų yra daug rašytinių taisyklių, nors jos nesurinktos į vieną išsamų dokumentą. Tarp jų yra 1977 m. Croham direktyva dėl tarnybinės informacijos atskleidimo; 1980 m. Memorandumas dėl rekomendacijų vyriausybės pareigūnams, taikomas specialiems parlamento komitetams; 1985 m. (pataisytas 1987 m.) sero Roberto Armstrongo pareiškimas *Dėl valstybės tarnautojų atsakomybės pareigų ministrams ir Apmokėjimo ir tarnybos sąlygų kodeksas* (anksčiau vadintas *Estacode*) bei jo „antrininkas“ – *Valdančiųjų visuomenės sluoksnių pareigūnų vadovas*. Visi šie ir kiti dokumentai gali atrody-

ti grėsmingas autoritetingų pareiškimų rinkinys, tačiau kartais susiklosto tokios aplinkybės, kurių, pasitelkus šias formalias taisykles, niekaip negalima išnarplioti. Kaip ten bebūtų, bet šios formalios taisyklės nėra išsamios. Štai kas sakoma *Valdančiųjų visuomenės sluoksnių pareigūnų vadove*:

Niekada neatrodė, kad reikėtų parengti tikslų elgesio kodeksą, nes valstybės tarnautojai stropiai laikosi savo profesinės etikos normų. Realiame gyvenime skiriamasis Britanijos valstybės tarnybos bruožas yra tas, kad egzistuoja nors šiek tiek neapčiuopiamas ir nerašytinis, tačiau labai svarbus ir vykdomas bendras elgesio kodeksas (*FDA News*, 1974 m. gruodis).

Atrodo, iškilusių sunkumų priežastis būna ne taisykles laužantys pareigūnai, o pagal nusistovėjusią konstitucinę praktiką nesugebantys reikalų tvarkyti ministrai. Tai, žinoma, verčia valstybės tarnyboje dirbančius ministrus susitepti rankas. Problemų gali atsirasti tada, kai visuomenės interesus liečiantys ministerijų sprendimai prieštarauja nusistovėjusiai praktikai ir kai nėra galimybių juos apskųsti. Iš tikrųjų praktinis skirtumas tarp valstybės motyvų ir visuomenės interesų yra tas, kad valstybės motyvai negali būti visuomenės aptarimų objektu, o visuomenės interesai yra amorfiškesni, atviresni, labiau svarstytini ir, pasitelkus demokratines procedūras, galima išsklaidyti dėl jų iškilusias abejones. Susiklosčius tokioms aplinkybėms ir norint suderinti atsiradusius skirtumus, valstybės tarnautojams tenka priimti sprendimus ir todėl administracinės sistemos kokybė – tai daugelio atskirų asmenų priimamų sprendimų visuma. Nepriimtina, jei pareigūnai nesusimąstydami (ir todėl neatsakingai) vykdo tarnybines instrukcijas: vyresnieji pareigūnai skiriami ir paaukštinamos jų pareigos tik todėl, kad jie intelektualūs ir bešališki. Į savo postus skiriami už tai, kad, susiklosčius tam tikroms politinėms sąlygoms, jie sugeba priimti reikiamus sprendimus.

Centriniuose Britanijos valdžios sluoksniuose individualių sprendimų kokybę taip pat, o gal ir labiau, nulemia šeimos aplinkybės ir pareigūnų socializacija darbo pradžioje ir susipažįstant su taisyklių rinkiniais bei rekomendacijomis. Socializacija vaidina nemažą vaidmenį vystant tas žmonių vertybes ir įsitikinimus, kurie padeda tobulinti visai valstybės tarnybos administracinei kultūrai labai svarbius elgesio modelius ir rekomendacijas. Todėl nenuosta-

bu, kad televizijos laidoje paklaustas apie savo požiūrį į turimus nemažus įgaliojimus valstybės valdymo tarnybos vadovas seras Williamas Armstrongas paaiškino, kad atskaitomybė sau pačiam yra jo didžiausias prievaizdas. Jis pridūrė: „Aš esu atskaitingas savo paties sukurtam valstybės tarnautojo idealui" (Armstrong, 1969). Seras Edwardas Bridgesas mąsto panašiai. Remdamasis didžiule praktine patirtimi, jis daro išvadą, kad

> kiekviename skyriuje žinių ir patirties bagažas nagrinėjamų objektų srityje yra kažkas, kas galiausiai įgyja praktinės filosofijos pavidalą arba gali užsitarnauti skyriaus požiūrio nuosavybės teises... daugeliu atvejų skyriaus filosofija yra ne kas kita, o tik natūralus ilgų metų patirties kaupimas ir didėjimas... Kiekvienam valstybės tarnautojui... yra patikimas šio pobūdžio palikimas. (Bridges, 1950)

Kartais svarbios bylos, patenkančios į laikraščių antraštes, skatina pareigūnus tobulėti ir daro didelę įtaką administravimo kultūrai. Vienas toks Francso bylos vardu žinomas atvejis atsitiko 1928 m. Dažnai cituojamame sero Warreno Fisherio vadovaujamų tyrimų ataskaitos teiginyje sakoma: „Iš valstybės tarnautojų visuomenė tikisi deramo sąžiningumo ir ne tik tvirto, bet ir išrankaus elgesio (Fisher ir kt., 1928, 59 straipsnio dalis).

O oficialaus požiūrio ir normų padėtis tokia. Yra labai nedaug išsamių ir esminių taisyklių ir nėra jokio elgesio kodekso, galinčio būti visų ginčytinų klausimų ir prieštaravimų sprendimo įrankiu. Tačiau niekas niekada ir nereikalavo tokio autoritetingo dokumento, nors kai kuriuos šios problemos aspektus aptarė Pirmojo lygio asociacija (O'Toole, 1990). Sprendimai ir nutarimai neišvengiami. Žinoma, taisyklėse ir kodeksuose kai kurie apribojimai numatyti ir yra daug pakartotinių bylų aukštesnės instancijos teismuose, o tai reiškia, kad bylų peržiūra išsivystė į administracinės teisės normų rinkinį. Tačiau Britanijos valdymo sistemoje yra dvi piktnaudžiauti valdžia neleidžiančios apsaugos priemonės. Viena jų – politinė sistema ir ypač nuostatos dėl pagal plačią rinkimų teisę vykstančių nuolatinių rinkimų ir doktrinos, jog parlamentas yra aukščiausia valdžia valstybėje, priėmimas. Antra – valstybės valdymo tarnybos (apimančios ir politikus, ir pareigūnus) patikimumas. Sunkumų atsiranda tada, kai pasirodo, jog šių apsaugos priemonių nepakanka.

Jie iškyla, kai, vykdant politiką, kurios tikslas – sumažinti valdymo išlaidas ir taip pakeisti administravimo kultūrą, kad valdymas būtų dalykiškesnis, puikiai įsišaknijusios tradicijos nustumiamos į šalį (Chapman, 1988 b). Tie sunkumai verčia reikalauti peržiūrėti esamą tvarką ir skatina galimas reformas.

Pasiūlymai ir išvados

Būtų neprotinga tikėtis, kad, neatlikus esminių konstitucinių ir administracinių reformų, ateis toks laikas, kai Britanijos valdžia niekada nebesies iš konflikto tarp profesinės atsakomybės ir asmeninių normų kylančių sąžinės problemų su profesiniu gyvenimu. Jei darbuotojai būtų parenkami pagal šiam darbui tinkančias savybes, jei mokymo ir socializacijos procesas dar labiau skatintų šių savybių vystymąsi ir jei būtų numatytos apsaugos priemonės, tam tikrose situacijose konfliktų turėtų sumažėti. Tačiau kai kurie valstybės tarnybos dalykai vis dėlto galėtų būti peržiūrėti ir ypač šiame skyriuje iškeltų problemų kontekste.

Visų pirma apie apibrėžimus. „Valstybės motyvai“ yra sąvoka, kurios analizė ir aptarimas, atrodo, jau pavėluotas. Išvydus jį pirmą kartą, atrodė, jog tai geriausiai 1945 m. dvasią atitinkantis terminas. Visai nenustebino žinia, kad *Procedūros klausimuose* jis buvo pakeistas kitu. Tai paprasčiausiai gali būti terminas, atkeliavęs iš gerai organizuotos karo laikų saugumo aplinkos: valstybės motyvai tame kontekste greičiausiai reiškė motyvus, kurių nebuvo galima viešai atskleisti, tačiau kurie buvo susiję su tvirto, visų suprantamo bei remiamo valstybės tikslo siekiančia vyriausybės politika. Teismai taip padėjo aiškinti valstybės interesus, kad buvo autoritetingai pareikšta, jog Valstybinių paslapčių įstatyme vartojamas terminas „valstybės interesai“ reiškia vyriausybės interesus. Šito, matyt, ir būtų pakakę, jei naujasis Teroristinių išpuolių prevencijos įstatymas (1989) nebūtų suteikęs policijos pareigūnui ypatingų įgaliojimų tais atvejais, kai jis turi pakankamai rimtų priežasčių manyti, kad valstybės interesų vardan jam turi būti suteikti įgaliojimai išduodant kratos orderį. Galbūt tai liečia tik tokias aplinkybes, kai val-

džios struktūroms iškyla grėsmė. Jei taip, situacija greičiausiai yra numatyta policijos mokymuose ir aiškumo dėlei būtų pravartu išsiaiškinti, koks šiuo atveju yra termino apibrėžimas. Kartu ir kitiems valstybės pareigūnams būtų naudinga, jei diskusijos atkreiptų jų dėmesį į šį terminą. Juk iš tiesų net viešas valstybės saugumui grėsmės nekeliantis aptarimas gali būti naudingas.

Ši problema nepraslydo ir pro Bendruomenių rūmų Finansų ir valstybės tarnybos komiteto akis. 1986 m. jis bandė ją išspręsti. Ankstesnėje komiteto ataskaitoje, pavadintoje „Ministrai ir valstybės tarnautojai", buvo minima atskaitomybė už valstybės tarnautojų „veiksmus". Atsakydama į Gynybos ministerijos ataskaitą, vyriausybė paminėjo „atskirų valstybės tarnautojų veiksmus" ir pareiškė, kad „parodymus specialiems komitetams duodantys valstybės tarnautojai neturėtų atsakyti į klausimus... apie savo ar kitų nurodytų valstybės tarnautojų elgesį." Todėl Finansų ir valstybės tarnybos komitetas pasiūlė, kad derėtų pateikti skirtingus veiksmų ir elgesio apibrėžimus ir taip atskirti dvi sąvokas. Jis pateikė tokį valstybės tarnautojų „veiksmų" apibrėžimą: „tai veikla, vykdoma atitinkamo ministro nurodymu arba atitinkanti esmines jo veiklos kryptis". „Elgesys" apibrėžiamas taip: „tai veikla, platesnė už minėtą apibrėžimą ir labiau laikytina „neteisėtais veiksmais" (Finansų ir valstybės tarnybos komitetas, 1986, 15 straipsnio dalis). Vyriausybė atsižvelgė į komiteto pasiūlymą (Cm 78). Būtų buvę nesunku atsirinkti ir priversti tik pačius ministrus atsakyti už valstybės motyvų (arba interesų) vardan priimtus sprendimus, bet tai būtų pernelyg paprasta, kad prigytų realiame gyvenime.

Antra, autoritetingame teisme laukiant nepavėluoto bylos nagrinėjimo dar yra ir viešumo – arba tiksliau jo nebuvimo – problema. Akivaizdu, jog „valstybės motyvų" nevalia atskleisti ne vienerius ir ne dvejus metus. Taigi visa su valstybės motyvais susijusi abejonių arba net galimo konflikto problema susaistyta su visai Britanijos administracinei kultūrai būdingu „įgimtu" slaptumu.

Trečia, jei bėgant laikui, bus taikomi kitokie darbuotojų skyrimo ir mokymo kriterijai, administracinė kultūra gali pasikeisti, tačiau būtų išties neblogai jau dabar įsteigti naują valstybės tarnautojų ombudsmeno pareigybę. Žinoma, darbuotojų galimybės būti per-

vestiems į kitus darbus ir prašyti aukščiausiojo lygio pareigūnų ir net nuolatinio ministro pavaduotojo ar valstybės tarnybos vadovo patarimų gali pasirodyti neadekvačios – kaip atsitiko ir Pontingo byloje. Arba jas reikėtų sustiprinti (argi būtų labai nepraktiška nustatyti tiesioginius, labai konfidencialius kontaktus su Valstybės tarnybos vadovu – juk nepanašu, kad tuo būtų naudojamasi labai dažnai?), arba paskirti Valstybės tarnybos ombudsmeną. Jis galėtų būti bešališkas skundus priimantis asmuo, nepriklausantis jokiam skyriui ir atskaitingas tik Valstybės tarnybos ministrui. Yra ir labai geras precedentas, nes 1987 m. buvo įsteigta patarėjo personalo klausimais pareigybė saugumo ir žvalgybos tarnybose, kuris atsiskaito ministrui pirmininkui ne dažniau kaip kartą per metus (121 H. C. Deb., 6 s., Col. 508, 198 7 m. lapkričio 2 d.). Galbūt jau atėjo laikas viešai pareikšti apie įgytą patyrimą įvedus šią naujovę ir pažiūrėti, ar sukauptą patirtį būtų galima pasiūlyti ir Valstybės tarnybos ombudsmenui?

Šį skyrių pradėjome tema iš Walterio straipsnio, parašyto Vietnamo karo metu, kuomet Amerikos mokslininkai iš naujo tyrinėjo politinių veiksmų etikos klausimus. Nešvarių rankų tema buvo gvildenama nagrinėjant daugelį tarpusavyje susijusių klausimų skirtingų politinių ir administracinių sistemų kontekste. Kai kurie dalykai, kuriuos būtinai reikėjo aptarti prieš dvidešimt metų, yra svarbūs ir kitame dešimtmetyje, kitoje politinėje sistemoje ir kitame kontekste. Galima, pavyzdžiui, sutikti, kad kai kurie veiksmai yra bjaurūs, net jei tuo metu, kai buvo atliekami, jie buvo laikomi teisingais – pavyzdžiui, mirties nuosprendžio vykdytojo. Be to, ir po įvykio gali būti atgarsių, kai moralės požiūriu pasibjaurėtinas veiksmas nepasiekia trokštamo rezultato – pavyzdžiui, miestų bombardavimas karo metu. Tačiau žvelgiant iš kitos perspektyvos, iškyla nauji klausimai, kurie nedings nei laikui bėgant, nei bus išspręsti taikant kitoje aplinkoje priimtus sprendimus.

Britanijos valstybės tarnyboje atliekama begalė tikrinimų ir derinimų, padedančių spręsti konfliktus tarp tarnybinių įsipareigojimų ir moralinės pareigos jausmų. Darbuotojai perkeliami į kitas pareigas, į darbą priimama pagal viešus konkursus, kurie padeda objektyviai įvertinti prašymą priimti į darbą padavusius asmenis, vyksta

darbuotojų socializacija, skatinanti laikytis aukščiausių valstybės tarnybos patikimumo ir sąžiningumo normų. Tačiau tarp šių priemonių nėra nei Valstybės tarnybos įstatymo, nei kokio nors formaliai nustatyto ir oficialiai paskelbto elgesio kodekso.

Britanijos valstybės tarnyba turi ilgą ir nenutrūkstančią istoriją su visomis jos tradicijomis ir normomis. Ji dirba ir ją kasdien veikia aiškus, bet nuolat besikeičiantis politinis klimatas. Kaip bebūtų apibrėžti šie terminai, ji stengiasi dirbti efektyviai, veiksmingai ir ekonomiškai, „dirbti bendram labui" ne utilitarine, bet idealistine prasme, kad jos veiksmus diktuotų visuomenės gerovės kėlimas. Tačiau, kaip teigė Barry o'Toole, šie tikslai gerokai skiriasi nuo viešųjų interesų, kurie yra ne kas kita, kaip visuomenės interesų suma (konkrečiai išreikšti kaip deramai išrinktos valdžios interesai). (O'Toole, 1990). Todėl, nors daugeliu požiūrių valstybės tarnautojai iš tiesų yra ministrų tarnai, kartais jiems tenka visiškai kitoks vaidmuo. Tai nėra dėl jų „nuolatinumo" atsiradę vaidmenys. Tačiau nepaisant keleto neseniai plačiai aptartų išimčių ir aiškios krypties į mažesnį „nuolatinumą" ir didesnių galimybių pakliūti į vadovaujančius postus žmonėms iš kitos aplinkos suteikimą, palyginus su kitų šalių patirtimi, jų „nuolatinumas" vis dar tebėra išskirtinis bruožas. Dar vienas išskirtinis Britanijos valstybės tarnybos bruožas – jos konstitucinis vaidmuo. Tokia buvo Grahamo Wallaso nuomonė, kai jis rašė: „Tikrieji „antrieji rūmai", „tikrasis konstitucinis kontrolierius" Anglijoje yra ne Lordų rūmai ir ne monarchija, o nuolatinė valstybės tarnyba, į kurią paskiriama dirbti pagal nuo kokio nors politiko nuomonės ar norų nepriklausomą sistemą ir kurioje dirbama tol, kol nepažeidžiamos tinkamo elgesio normos." (Wallas, 1908). Valstybės tarnautojai retsykiais pateikia pasiūlymų dėl konstitucinių veiksmų, aiškina konstitucines konvencijas ir kartais užrašo savo rekomendacijas, kad jomis galėtų vadovautis kiti (Chapman, 1988 a, 7 sk.). Dalis nešvarių rankų Britanijos kontekste problemos atsiranda todėl, kad praeityje valstybės tarnautojus laikė viešųjų interesų sergėtojais, tačiau šiandien tai nebėra visuotinė nuomonė.

Todėl konstitucinis vaidmuo paaštrina ir dar labiau komplikuoja valstybės tarnautojų, kai jie jaučiasi susitepę rankas, problemą.

Žinoma, pozicija, kurios anksčiau laikėsi Hare'as, kai kuriais atvejais vis dar gali būti tinkama. Hare'as teigia, kad jei armijos vadas pasakytų savo kareiviams: „Mūšio lauke visada darykite tik tai, kas geriausiai tarnautų žmonijai, arba net „tėvynainiams", beveik visiems kareiviams nebūtų sunku įtikinti save (mūšiai visada yra mūšiai), kad pats tinkamiausias dalykas, kurį jie, siekdami šio tikslo, galėtų padaryti, būtų beatodairiškas sprukimas iš mūšio lauko. Vietoj to, kareiviams sakoma: „Visas mintis palikite savo vadams; jie tikriausiai sėdi kažkur bunkeryje, kur jiems negresia tiesioginis pavojus, todėl, turėdami daugiau informacijos, jie gali daug racionaliau ir be emocijų nuspręsti, ar vertėtų atsitraukti. Jūsų reikalas yra toliau kovoti" (Hare, 1972). Kalbant apie Britanijos valstybės tarnybą, tai yra oficialiai priimta argumentavimo maniera. Štai kaip ji atrodo. Jei kyla konfliktas tarp to, kaip pareigūnas supranta savo oficialiame darbe taikytinas normas, ir tų normų, kurios tam tikrose situacijose yra savaime suprantamos, arba jam buvo pasakyta, kad jas reikia taikyti, tada konfliktas išsprendžiamas kreipiantis į savo tiesioginius viršininkus. Tada, kaip sakoma patarlėje (ožys baigia kelionę), reikalas baigiasi prie ministro stalo. Tačiau būtų netikslinga sakyti, kad pasitelkę Nelsono taktiką, kai jis pridėjo binoklį prie savo nematančios akies, pareigūnai gali išgyventi. Padėtis nepagerės ir tada, jei bus bandoma pritaikyti ir kitą gerai žinomą patarlę – jei pareigūnas nemėgsta karščio, jam reikia dingti iš virtuvės.

Toks formalus požiūris nepadės susidoroti su visais sunkumais. Pasikeitė administravimo kultūros sąlygos, kai toks požiūris buvo priimtinas, pasikeitė, iš dalies dėl reformų (sąmoningai siekiant ir ministerijoms priėmus atitinkamus sprendimus), iš dalies dėl evoliucijos (didinant sudėtingumą, tačiau iki galo nesuvokiant, kuo visa tai baigsis). Perėmus Europos Bendrijos „turtą", pasikeitė ir politinė bei konstitucinė kultūra. Dabar tikimasi, kad pareigūnai turės asmeniškai atsakyti – bent jau už savo elgesį, nors už jų veiksmus atsako ministrai. Manoma, jog pareigūnai turi būti iniciatyvūs ir atsidavę (kartais gali išgirsti klausiant: Ar jis mūsiškis?, Ar jis ką nors sugeba?). Richardo Wildingo prieš keletą metų išsakytas požiūris šiandien tikrai neatrodo priimtinas, o jis buvo toks:

> Šiandienos politiką būtina vykdyti energingai; kad išgyventume, lygiai taip pat būtina iš jos pašalinti bet kokį atsidavimą... ir investuoti tą atsidavimą į mūsų instituciją, į pačią akivaizdžiai netobulą valstybės tarnybą (Wilding, cituojamas Nortono Tayloro, 1985, p. 115).

Ir galiausiai Britanijos kontekste nešvarių rankų klausimas gali priversti peržiūrėti vieną iš tradicinių apsaugos priemonių – valstybės tarnautojų patikimumą ir sąžiningumą (ir politikų, ir pareigūnų). Jei dora nebėra savaime suprantamas dalykas, o jei ir yra, tai niekas jos nebelaiko didele vertybe, arba jei būtų priimtas naujas požiūris į valstybės tarnybos tvarkymą, kuris sužlugdytų tradicinę administravimo kultūrą, tektų nustatyti naujas procedūras, naujas taisykles, naujus santykius tarp ministrų ir jų pareigūnų. Būtent šiame kontekste reikia labai gerai suprasti dabartinę besikeičiančių normų ir reikalavimų patirtį. Ir tik kuo geriau supratus praeityje sukauptą patirtį ir šiandieninį spaudimą, galima galvoti apie naują požiūrį, leidžiantį žmonėms sukurti sistemas, galinčias spręsti moralines dilemas, iškylančias atliekant tarnybines pareigas.

Padėka

Autorius dėkoja Virdžinijos politechnikos instituto ir valstijos universiteto darbuotojui Johnui Rohrui už komentarus pirmajam straipsnio variantui.

Literatūra

Armstrong, Sir Robert (1985), Note by the Head of the Home Civil Service, *The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers*, London: Cabinet Office.

Armstrong, Sir Robert (1986), quoted in Richard V. Hall, *A Spy's Revenge*, Sydney: Penguin, 1987.

Armstrong, Sir William (1969), quoted in Richard A. Chapman, *The Higher Civil Service in Britain*, London: Constable.

Birkinshaw, P. (1988), *Freedom of Information: The law, the practice and the ideal*, London: Weidenfeld & Nicholson.

Bridges, Sir Edward (1950), *Portrait of a Profession: The civil service tradition*, Cambridge: CUP.

Callaghan, James (1987), *Time and Chance*, London: Collins.
Chapman, Richard A. (1988 a), *Ethics in the British Civil Service*, London: Routledge.
Chapman, Richard A. (1988 b), *The Art of Darkness*, Durham: University of Durham.
Employment Committee (1984), *First Report from the Employment Committee, Session 1983–4, Trade Union Legislation – Unions in the Government Communications Headguarters: together with Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence taken before the Committee on 1 and 8 February 1984 and Appendices*, HC 238, London: HMSO.
Fisher, Sir Warren *et al.* (1928), *Report of the Board of Enquiry appointed by the Prime Minister to Investigate Certain Statements Affecting Civil Servants* (Cmd 3037), London: HMSO.
Foot, Paul (1989), *Who Framed Colin Wallace?*, London: Macmillan.
Hare, R. M. (1972), „Rules of war and moral reasoning“, *Philosophy and Public Affairs*, 1, pp. 166–81.
Hennessy, Peter (1986), *Cabinet*, Oxford: Basil Blackwell.
Hennessy, Peter (1989), *Whitehall*, London: Secker & Warburg.
Leigh, David (1988), *The Wilson Plot*, London: Heinemann.
Norton-Taylor, Richard (1985), *The Ponting Affair*, London: Cecil Woolf.
O'Toole, Barry J. (1989), „The FDA and the GCHO affair: a prediction made manifest“, *Public Policy and Administration*, 1, 3, pp. 22–31.
O'Toole, Barry J. (1990), „T. H. Green and ethics of senior officials in British central government“, *Public Administration*, 68, pp. 337–52.
Parker Proceedings (1957), *Proceedings of the Tribunal Appointed to Inquire into Allegations that Information about the Raising of the Bank Rate was Improperly Disclosed, with Minutes of Evidence taken before the Tribunal*, London: HMSO.
Parker Report (1958), *Report of the Tribunal to Inquire into Allegations of Improper Disclosures relating to the Raising of the Bank Rate* (Cmnd 350), London: HMSO.
Ponting, Clive (1985), *The Right to Know: The inside story of the Belgrano Affair*, London and Sydney: Sphere.
Treasury and Civil Service Committee (1986), *First Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1986–7, Ministers and Civil Servants: Together with the Proceedings of the Committee*, HC 62, London: HMSO.
Wallas, Graham (1908), *Human Nature in Politics*, London: Constable.
Walzer, Richard (1973), „Political action: the problem of dirty hands“, *Philosophy and Public Affairs*, 2, pp. 160–80.
Wright, Peter (1987), *Spycatcher*, New York: Viking.

Versta iš: **Richard A. Chapman: *Reasons of State and the Public Interest: A British Variation of the Problem of Dirty Hands*.** Richard A. Chapman (ed.): *Ethics in Public Service.* (Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993), pp. 93–110.

Tragiškas pasirinkimas: administracinių taisyklių nustatymas ir politikos formavimas

B. Guy Peters

Pagrindinis valdymo veiklos bruožas greičiausiai yra prievolė pasirinkti. Aukščiausiuosiuose valstybės biurokratijos sluoksniuose tai yra „politikos“, arba bendrųjų įvairiais atvejais taikytinų taisyklių pasirinkimas. Žemesniuosiuose biurokratijos „ešelonuose“ dažniau tenka rinktis priimant sprendimus dėl atskirų atvejų, įskaitant ir tuos, kai reikia nutarti, kas turi teisę būti gaunančiu naudą (naudėmiu) arba kam reikia taikyti vyriausybės numatytas sankcijas. Šiuose, kaip ir visuose tarpiniuose biurokratijos lygmenyse, administratorių priimamus sprendimus reglamentuoja įstatymai bei organizacijos, kurioje žmogus dirba, taisyklės. Šiame straipsnyje pamėginsime įrodyti, kad, be įstatymuose numatytų principų, šiuos sprendimus derėtų priimti laikantis ir kitokių principų. Jie paprastai taikomi vertinant sąnaudų efektyvumo analizę, kai priimant visuomenę liečiančius sprendimus, naudojamas maksimalaus naudingumo kriterijus. Sąnaudų efektyvumo analizei atlikti naudojami ekonominiai kriterijai yra svarbūs, tačiau jie tik keli iš daugelio, į kuriuos būtina atsižvelgti nustatant visuomenės interesų politiką.

Pabandysime įrodyti, kad sprendimų kokybę galima pagerinti ypatingą dėmesį skiriant moraliniam pasirinkimo viešajame administravime pobūdžiui. Tai ypač pasakytina apie tuos atvejus, kai neaišku, kokią politiką pasirinkti ir kai, neteisingai apskaičiavus rizi-

ką, žmonėms ir/arba visuomenei gali iškilti labai rimtų problemų. Be to, tokie etiniai kriterijai turėtų būti svarbiausias visuomenės interesų politikos modeliavimo komponentas, o nustatant esmines veiklos kryptis (politiką), derėtų sąmoningiau apsvarstyti tuos modeliavimo bruožus. Teigiama, kad industrinėse demokratinėse valstybėse esminės veiklos kryptys dažniausiai nustatomos inkrementinio, o ne sisteminio pasirinkimo būdu (Braybrooke ir Lindblom, 1963), tačiau tada daugiau dėmesio skiriama sisteminei vertybių analizei (žr. Goodin, 1982). Tai reiškia, kad politikos formuotojai turėtų geriau suprasti, jog esmines veiklos kryptis reikia nustatyti prieš tai gerai pagalvojus apie įsikišimo galimybes ir jų vertinamąjį pobūdį.

Be to, administracinius sprendimus priimantys asmenys veikia kitų piliečių vardu nebūdami visiškai tikri dėl savo veiksmų teisingumo. Jų, kaip kitiems piliečiams atstovaujančių žmonių, atsakomybė, jų veiklai kelia ypatingus reikalavimus (Hampshire, 1978), o netikrumas dar labiau apsunkina užduotį. Dalis netikrumo kyla dėl to, kad nepakankamai suprantami esminėse veiklos srityse egzistuojantys pagrindiniai priežastiniai ryšiai ir kad į šiuos priežastinius mechanizmus yra daugybė prieštaringų požiūrių. Šią neadekvačią sampratą apsunkina ir tai, kad netinkamai suprantama valstybės sektoriuje esančių priemonių, leidžiančių daryti įtaką ekonomikai ir visuomenei, dinamika. Valdžios ir politikos analitikai daugelį metų naudojo pačius įvairiausius esminių veiklos krypčių „įnagius“, tačiau ne visada suprato jų efektyvumą ir naudingumą ar galimą šalutinį poveikį. Todėl, kai valdžia kišasi į visuomenės gyvenimą, ji smarkiai rizikuoja ir niekada nebūna tikra dėl savo veiksmų (Rubenstein, 1975), nes kai kurie iš jų gali padaryti daugiau žalos negu naudos (Sieber, 1981).

Taigi atrodytų, kad valdžios institucijos turėtų kištis labai atsargiai, tačiau, iš kitos pusės, vyriausybei ir jos pareigūnams mokama už tai, kad jie spręstų problemas, o bailumas gali sukelti dar daugiau nepageidautinų pasekmių. Neveiklumas gali būti toks pat pražūtingas ar net pražūtingesnis negu klaidinga veikla. Neveiklumo privalumai daugiausia yra politinio pobūdžio. Pirma, nereikia išleisti mokesčių mokėtojų pinigų prastai parengtai programai finan-

suoti, ir, antra, politiniai lyderiai išlieka nesusiję su akivaizdžia programos nesėkme. Be to, vien tik tai, kad programa buvo prastai parengta, neleidžia nei klientams, nei jos organizatoriams nusiplauti rankas, o galimybės ateityje parengti ir įgyvendinti geresnę programą gerokai sumažėja (Hogwoodir Peters, 1983). Inkrementalizmo logika yra ta, kad klaidas galima ištaisyti, tačiau tai padaryti daug lengviau teoriškai nei praktiškai.

Iš kitos pusės, būti neveikliam gali būti neišmintinga ir politiniu požiūriu, nes valdžia gali atsidurti keblioje padėtyje, kai bet kokia kaina tenka reaguoti į numatomą (arba realią) krizę. Ši prievolė įsikišti gali atsirasti iškilus neatidėliotinai problemai, kurios sprendimui privatūs mechanizmai nieko negali pasiūlyti. Užuot ėmusis gerai apgalvotų veiksmų, skubos jausmas gali paskatinti sukurti „karo laikmečio" programą (skurdas, vėžys, narkotikai), nors pagrindinės priežastys nėra suprantamos, o problemai išspręsti pakaktų visai paprastų, o ne radikalių sprendimų (Schulman, 1980). Kaipgi turėtų elgtis valdžia toje sprendimų terpėje, kurioje ir veikla, ir neveiklumas turi savo socialines pasekmes ir kurioje tos socialinės pasekmės gali būti iš anksto nežinomos?

Pasirinkimo būdai

Šio skyriaus pavadinimas paimtas iš reikšmingos knygos apie politikos pasirinkimą, kurią 1978 parašė Guido Calabresi ir Phillipas Bobbittas. Knyga skirta tokiems valdžios institucijose dirbančių asmenų sprendimams, kurių pasekmės beveik visiems kitiems žmonėms turėjo būti tragiškos (t. y. turėjo baigtis mirtimi). Priimant sprendimus, padėtį dar labiau sunkino resursų stygius ir pastangos išgelbėti vieno žmogaus gyvybę būtų neabejotinai privertusios paaukoti kito žmogaus gyvybę. Tas ypatingas visoje knygoje minimas pavyzdys buvo tokių „egzotiškų" metodų gyvybei išgelbėti, kaip (tuo metu) inkstų dializės aparatas arba (dabar) kepenų persodinimas, taikymas (paskirstymas). Autoriai susipažino su daugybe šio siaubingo technologijų paskirstymo būdų – leidimų naudoti šias technologijas pardavinėjimu, loterijomis, principo „kas pirmesnis,

tas geresnis" taikymu ir kt. – ir išnagrinėjo etinius bei praktinius kiekvieno būdo taikymo kriterijus. Calabresi ir Bobbittas pasirinko „neatskaitingąsias komisijas" kaip patį efektyviausią ir etiniu požiūriu tinkamiausią darinį, galintį vykdyti šią sunkią pasirinkimo misiją. Šios komisijos yra pasirinkimo teisę turinčios organizacijos ir, net nepaaiškinant pasirinkimo motyvų, jų sprendimai yra įpareigojantys. Autoriai pripažino, kad tokio paskirstymo metodo pasirinkimą iš dalies nulėmė kultūrinės bei formalios etinės preferencijos, tačiau tikėta, kad šis metodas duos geriausių rezultatų.

Calabresi ir Bobbittas taip pat aptarė biudžetinių asignavimų programas, galinčias turėti įvairių pasekmių gelbstint gyvybes. Tokį pasirinkimą jie pavadino „pirmojo lygmens" tragiškomis pasekmėmis, o atskirų asmenų priimtus sprendimus jie pavadino „antrojo lygmens" tragiškomis pasekmėmis. Taigi prievolė priimti antrojo lygmens sprendimus atsiranda kaip pirmojo lygmens sprendimų pasekmė; mums tenka paskirstyti inkstų dializės aparatus pacientams, nes ankstesnieji sprendimai dėl biudžeto asignavimų neleidžia nupirkti jų tiek, kad būtų galima aptarnauti visus pacientus, kuriems prireikia dializės. Calabresi ir Bobbittas teigia, kad negausių resursų – laiko, pinigų, personalo – teisėtiems medicinos paslaugų poreikiams patenkinti gali visada nepakakti, taigi tragiškos antrojo lygmens pasekmės visada galimos. Klausimas, į kurį reikia atsakyti pirmajame lygmenyje, yra toks: ar derėtų skirti pakankamai lėšų vidutiniams, tam tikru metu gerokai didėjantiems ar didžiausiems paslaugų poreikiams patenkinti. Atsakymas į šį klausimą nėra lengvas nei etiniu, nei ekonominiu požiūriais.

Apskritai niekada nebūna pakankamai visuomeninių lėšų, kurios leistų valdžios struktūroms apsaugoti visus žmones nuo visų galimų pavojų, taigi skirstydamos lėšas šios struktūros beveik neturi galimybių išvengti tragiškas pasekmes sukeliančių sprendimų. Daugelis išsivysčiusių demokratiškų valstybių nuėjo ilgą kelią, bandydamos apsaugoti savo piliečius nuo visokiausių socialinių ir ekonominių negandų, tačiau galimybės yra ribotos net ir turtingose šalyse. Be to, greičiausiai panaudodamos efektyvumo kriterijus, jos turi nuspręsti, kada vykdomose sveikatos apsaugos programose pasiekiamas toks taškas, kai jos nebeatsiperka (žr. Leonard ir Zeckhau-

ser, 1986), t. y. kada ateina toks momentas, kai dar vienos nuo potencialios grėsmės, tarkim nuo kancerogenų, išgelbėtos gyvybės kaina tampa nepateisinamai didelė? Jei tokia ekonominė logika atrodo ganėtinai patraukli piliečiui mokesčių mokėtojui, šis patrauklumas gerokai sumažėja, kai jis/ji atsiduria rizikos, nuo kurios jo/jos niekas nesaugo, vartotojo vaidmenyje. Šis požiūris į paskirstymą vykdant reguliavimo politiką buvo išsakytas išskirtinėje tarp šios srities darbų Schellingo knygoje (1968) ir, nepaisant visų galimų prieštaravimų dėl etikos, jis tapo esminiu požiūriu į šią problemą. Tai ypač pasakytina apie valstybės tarnautojus, nes jų įsipareigojimai „visuomenės gerovei" bei valstybės tarnybos vertybės gali užgožti bet kokius praktinius apskaičiavimus nustatant atitinkamą visuomenės interesų politiką (O'Toole, 1990).

Jau minėjome, kad Calabresi ir Bobbitas kalbėjo apie neatskaitingąją komisiją kaip patį tinkamiausią mechanizmą antrojo lygmens tragiškas pasekmes sukeliantiems sprendimams priimti. Jie teigė, kad prievolė pagrįsti ir paaiškinti sprendimus dėl paskirstymo ir ypač tais atvejais, kai jiems priimti būtų naudojamas koks nors atsakingesnis mechanizmas, taptų pernelyg sunkiu išbandymu sprendimus priimančių žmonių vertybių sistemai bei sukomplikuotų santykius tarp žmonių toje visuomenėje, kuri patikėjo komisijos nariams priimti šiuos išties nelengvus sprendimus. Jei visi sužinotų, kokie kriterijai nulemia sprendimus, galėtų iškilti „Gineso efekto" pavojus (Hanson, 1982). Siekdami padidinti savo šansus būti pasirinktiems, potencialūs kandidatai pradėtų manipuliuoti savo duomenimis (jei laikysime, kad amžius ir lytis nesvarbiausi). Daugeliui atrodė, kad tai yra gėdingos grumtynės už savo gyvybę kitų gyvybės sąskaita, nors iš esmės šis konfliktas tarp žmonių yra užprogramuotas pačiame tragiškas pasekmes sukeliančiame sprendime.

Tragiškas pasekmes sukeliančius pirmojo lygmens sprendimus priima didesnius įgaliojimus turinčios institucijos, tačiau ir jos gerokai nutolusios nuo visuomenės. Biudžeto formavimas yra sudėtinga procedūra ir tiesioginis žmonių dalyvavimas joje beveik neįmanomas, išskyrus galimybę kituose rinkimuose nebalsuoti už tuos žmones, kuriems buvo patikėta sudaryti biudžetą. Be to, ne kiekvienas supras, kad priimti sprendimai yra tiesiogiai susiję su galimybių

gyvybei gelbėti pasirinkimu, išskyrus tuos žmones, kurie daugiausia žino apie pačią programą. Galiausiai, ir apie tai dar kalbėsime vėliau, biudžeto formavimo politika siekia, „daugiaorganizacinio suboptimizavimo", o pinigai retai skiriami Pigou optimumui sukurti – šiais atvejais visos mirties priežastys yra traktuojamos vienodai – pagal esamas galimybes ir turint menkas valstybės sektoriaus lėšas.

Anksčiau aptartas tragiškas pasekmes sukeliančių sprendimų aprašymas yra sprendimų priėmimo *ekstremaliomis sąlygomis* aprašymas. Atliekant savo įprastas tarnybines pareigas, tik nedaugeliui valstybės tarnautojų tenka atsidurti tokiose situacijose, kai iškyla akivaizdus gyvybės ar mirties klausimas. Medicinos paslaugų, saugos tarnybose dirbantiems žmonėms ar kariškiams neretai tenka priimti tokius neatidėliotinus sprendimus, kai nepadeda jokios „neatskaitingosios komisijos" ir nebūna jokių galimybių su kuo nors pasidalyti atsakomybe ar pasitarti. Yra ir tokių pareigūnų, kurių ryšys su tokiais sprendimais gali būti netiesioginis ir primena situaciją, kai atsakantys už naujų vaistų pateikimą į rinką, užuot rizikavę ir leidę nedelsiant pardavinėti vaistus, padedančius kovoti su kokia nors baisia liga, pasirenka tų vaistų klinikinius bandymus. Tokio pasirinkimo galimybė visai reali, kai reikia leisti vartoti vaistus nuo ŽIV, ji visai reali ir kitų ligų atvejais. Nors šios problemos tiesiogiai neiškyla eiliniam valstybės tarnautojui, tragiškų pasekmių sąvoka yra labai naudinga euristinė priemonė, kurią galima panaudoti nagrinėjant kai kuriuos bendresnius administracinių sprendimų priėmimo klausimus. Kaip bebūtų, ši sąvoka verčia sprendimus priimančius asmenis ar politikos analitikus suvokti beveik kiekvienos pasirinktos politikos paskirstomąjį pobūdį ir apmąstyti galimas kraupias savo veiksmų ar neveiklumo pasekmes.

Šiame skyriuje pabandysime pritaikyti tam tikrą tragiškas pasekmes sukeliančių sprendimų logikos dalį valstybės biurokratų priimamiems sprendimams. Išties kai kurių administracinių sprendimų priėmimas yra labai panašus į tą, kai individualiame lygmenyje renkasi antrojo lygmens sprendimų naudėmiai ar jų aukos, tačiau dabar mus labiau domina administracinių taisyklių nustatymas. Mums rūpi individualius sprendimus reglamentuojančios taisyklės ir jų nu-

statymo kriterijai. Šios taisyklės numato bendrus tolesnių sprendimų parametrus, kurie atskiriems asmenims gali turėti tragiškų pasekmių. Be to, pabandysime sutelkti dėmesį į kišimąsi siekiant reguliuoti ir rizikos paskirstymą tokiose srityse kaip sveikata ir sauga, o ne į tiesioginį paslaugų teikimą sveikatos ar pajamų rėmimo srityse.

Tragiškos viešojo administravimo pasekmės

Administracinio aparato priimami sprendimai nėra nei pirmojo, nei antrojo lygmens tragiškas pasekmes sukeliantys sprendimai, veikiau tai yra svarbus ryšys tarp abiejų šio pobūdžio sprendimų. Tik nedaugelis administratorių turi teisę priimti sprendimus dėl visų valstybės lėšų paskirstymo besivaržantiems jas gauti, nors apskritai jie gina savo biudžetus, o kai kurie gali patarti ir galutinius sprendimus priimantiems politikams. Tačiau dauguma valstybės tarnautojų nėra ir patruliuojantys policininkai, kuriems tenka žaibiškai priimti sprendimus dėl gyvybės ar mirties, nors socialinių darbuotojų, darbo biržos tarnautojų, valstybinių sveikatos apsaugos įstaigų pareigūnų ir kt. priimami sprendimai gali turėti baisių pasekmių atskiriems žmonėms. Iš esmės administracinių sprendimų priėmimas yra susijęs su taisyklių ir procedūrų, nurodančių, kaip bendruosius politikos teiginius reikėtų taikyti atskirais atvejais, nustatymu, o ne su kuriuo nors vienu iš jų. Todėl šie sprendimai ir yra biudžetų makropaskirstymo ir mikrosprendimų, kuriuose numatoma, kokios žmonių grupės kokių ir kiek išmokų iš valstybės sektoriaus turėtų gauti, jungtis.

Valstybės tarnautojai dažnai atsako už bendrus politikos teiginius išplečiančių ar interpretuojančių veiklos krypčių kūrimą; „reglamentų rašymo“ ir antrinių teisės aktų priėmimo procesas gerai pažįstamas beveik visose išsivysčiusiose demokratinėse valstybėse (Bryner, 1987, West, 1985, Davis, 1976). Parlamentai neturi nei laiko, nei pakankamos informacijos, kad galėtų nustatyti išsamias taisykles, taigi šis darbas paliekamas biurokratams. Be to, net tais atvejais, kai valstybės tarnautojai patys tų taisyklių nerašo, jie yra pagrindiniai patarėjai tiems, kurie tai daro, ir todėl gali daryti dide-

lę įtaką priimamų taisyklių pobūdžiui. Todėl derėtų suprasti administravimo sferai skiriamų taisyklių nustatymo bei jų taikymo logiką. Viešojo administravimo pareigūnų sukurtos taisyklės nedažnai būna tokios konkrečios kaip pirmojo lygmens tragiškas pasekmes sukeliantys sprendimai, tačiau jose vis dėlto numatomos tos žmonių grupės, kurios turi teisę naudotis išmokomis ir kurios „turi teisę“ būti tam tikrų pavojingų sankcijų subjektais. Tose taisyklėse, kas ir ką turėtų gauti, numatoma daug abstrakčiau, negu priimant tragiškų pasekmių turėsiančius sprendimus, tačiau, jei nustatytos taisyklės taikomos taip, kaip ir buvo numatyta, žmonėms jos sukelia tokias pačias tiesiogines pasekmes.

Administracinių ir kitokio pobūdžio taisyklių nustatymo skirtumai neturėtų reikšti, kad būtent administracinių sprendimų pasekmės galėtų būti mažiau pražūtingos negu anksčiau aptartų pirmojo arba antrojo lygmens tragiškas pasekmes sukeliančių sprendimų atvejais. Skiriasi tik jų taikymo konkretiems asmenims ir jų tikrumo laipsnis. Pirma, bendrųjų taisyklių dėl rizikos tarp gyventojų paskirstymo atžvilgiu priimti sprendimai mažiau liečia konkrečius asmenis negu antrojo lygmens sprendimai, tačiau jie daug konkretesni negu pirmojo lygmens sprendimai. Todėl žvelgiant į tokius sprendimus, galima iš dalies numanyti, kokioms žmonių grupėms skirta rizikos „vartotojų“ dalia. Imkime, pavyzdžiui, sprendimus dėl tokių potencialiai pavojingų įrengimų kaip atominės jėgainės ir labiausiai saugomi kalėjimai statybos vietos. Nustatant šių objektų statybos taisykles ir atsižvelgiant į demografines bei geologines ypatybes, leidžiančias laikyti statybos vietą „saugia“ arba nesaugia, tenka nuspręsti, kuriems žmonėms (pagal jų gyvenamąją vietą) teks padidėjusios rizikos našta, iškilusi dėl atsiradusių didesnių socialinių garantijų. Nelaimingų atsitikimų atvejais paskirstymo taisykles nustatantys pareigūnai negalės iš anksto numatyti aukų pavardžių, tačiau jie galės numatyti daugumos aukų gyvenamąją vietą ir galbūt socialinį-ekonominį jų statusą. Šis pasirinkimas mažiau susijęs su atskirais asmenimis negu tais atvejais, kai pasirinkimas susijęs su tragiškomis pasekmėmis; tai yra grynai statistinis, kitais kriterijais paremtas pasirinkimas.

Kitas kintamasis dydis, į kurį privalu atsižvelgti priimant administracinius sprendimus su užprogramuotomis tragiškomis pasek-

mėmis, yra sprendimų priėmimo terpei būdingas netikrumas. Paprastai manoma, kad norint išvengti rimtų nelaimingų atsitikimų ar mirties atvejų, pakanka, kad kokia nors institucija priimtų atitinkamas taisykles, tačiau tos taisyklės dažniausiai nebūna labai griežtos. Jei jos būtų labai griežtos, jų reguliuojami asmenys ar pramonės šakos skųstųsi dėl tokio reguliavimo „neišmintingumo“ (Bardach ir Kagan, 1982) ir stengtųsi siekti kokių nors išlygų. Šis esminis netikrumas dėl sferos, į kurią tenka kištis valstybei, ir būtinybė įvertinti šio kišimosi (ekonominę ir kitokią) svarbą kelia daug rūpesčių taisykles nustatantiems atsakingiems asmenims. Jis problematiškas ir rizikos „vartotojams“, nes jie turi suprasti tų taisyklių griežtumo asmeninius ir politinius pavojus.

Vieną Yehezkelio Droro politikos formavimo analizės išdavą galima laikyti vienu iš šių problemų sprendimo būdų, tačiau pasitelkiant kitokį, o ne reguliavimo klausimų analizei dažniausiai taikomą metodą. Drorą domina tai, ką jis vadina „azartiniu politikos žaidimu“, arba mastas, iki kurio netikrumas dėl sąlygų ir netikrumas dėl ryšio tarp potencialaus vyriausybės kišimosi ir jo pasekmių atskiriems asmenims gali iš tiesų paversti politikos formavimą azartiniu žaidimu (Dror, 1983). Be to, priešingai nei daugelyje azartinių žaidimų, išties neįmanoma apskaičiuoti visų tam tikros baigties variantų ir todėl neįmanoma nustatyti, kuo vykdant pasirinktą politiką rizikuoja valdžia ir valstybės piliečiai. Todėl kišimąsi Droras vadina „miglotu azartiniu žaidimu“, nes jis turi daug neapibrėžtų matematinių neaiškiųjų aibių savybių. Tai įdomi analogija, tačiau joje glūdi pavojus, jog pabrėžiamas neatsakingumas priimant sprendimus susiklosčius šioms sunkioms aplinkybėms. Jei politikos formavimas iš tikrųjų yra azartinis ir dar miglotas azartinis žaidimas, tada galima arba pateisinti politikos formuotojų nesikišimo politiką ir nepakankamą reguliavimą, arba nustatyti labai griežtas taisykles, nepaliekančias nei jokių landų, nei pernelyg intensyvaus reguliavimo galimybių. Jau minėjome, kad abi baigtys yra potencialiai žalingos visuomenei, tačiau netikrumas neleidžia nustatyti, kuris variantas pats žalingiausias.

Žvelgiant į administracinių taisyklių kūrimą iš tragiškų pasekmių pozicijų, labai svarbu suprasti ir tai, kad šias taisykles galima

naudoti ir individualiam lygmeniui reguliuoti, t. y. antrojo lygmens tragiškas pasekmes sukeliantiems sprendimams priimti. Šios taisyklės yra gairės, kuriomis gali vadovautis politikos formuotojai, kai reikia priimti ypač sunkius sprendimus dėl gyvybės ar mirties, jos yra ir moralinę atsakomybę už priimtus sprendimus lengvinanti priemonė. Pavyzdžiui, gyvybės palaikymo taisyklės ligoninėse yra administracinės taisyklės (paprastai skelbiamos be toliau aprašytos procesinės garantijos), kurios informuoja gydytojus apie tai, kad jie turi juridinę ir moralinę teisę nebenaudoti ypatingųjų technologinių gyvybės palaikymo priemonių. Šios taisyklės nurodo gydytojui, kad jis kortelėje gali įrašyti „Nereanimuoti" ir atleidžia jį/ją nuo prievolės pateikti asmeninius savo apsisprendimo tokiose situacijose kriterijus. Tuos asmeninius kriterijus tikriausiai nebūtų lengva išvardyti ir galbūt – teisine ar moraline prasme – jie būtų nepateisinami (žr. Glover, 1977). Kadangi šias taisykles galima taikyti atleidžiant jų vykdytojus nuo moralinės atsakomybės, jų nuostatose turi būti labai aiškus moralinis aspektas.

Politikos formavimo taisyklių nustatymas

Žvelgiant iš politikos formavimo pozicijų, šią diskusiją galima laikyti metataisyklių nustatymo pratimais. Metataisyklių nustatymo procesą Droras (1968) pavadino taisyklių dėl taisyklių nustatymo kūrimu. Šiuo atveju mes nustatome bendras administravimo aplinkoje nustatomoms taisyklėms taikytinų kriterijų atrankos gaires. Šiose metataisyklėse tikriausiai bus ir labai reikšmingas esminis elementas – jose būtina nurodyti kriterijus, kuriuos galima naudoti pateikiant tokį asmenų grupės (minėtoje reguliavimo sistemoje esančių „rizikos vartotojų") apibrėžimą, kad kiti su šia veiklos sritimi susiję asmenys galėtų jį suprasti ir tinkamai panaudoti. Be to, taisyklėse privalu nurodyti, kokios naudos šie vartotojai gali turėti ir kokios netektys jų laukia. Kai kuriais atvejais apribojimai gali būti ypač griežti, kaip atsitiko ir su „Delaney'o pataisa", kai buvo uždrausta vartoti bet kokią kancerogeninių savybių (žmonėms ir gyvuliams) turinčią medžiagą kaip maistinį priedą neatsižvelgiant į

tai, kad laboratorijose nustatytas žalingas poveikis išties labai nedidelis. Tačiau administracinių taisyklių nustatymo procese politikos formuotojams paliekama šiek tiek erdvės elgtis savo nuožiūra.

Tačiau taisyklėms nustatyti taikomi kriterijai gali turėti ir stiprų etinį bei vertinamąjį elementą. Dauguma administravimo etikos diskusijų vyksta dėl procedūrinių dalykų, tačiau reikia ištirti, kokia galėtų būti etinė tokių potencialių administracinių sprendimų reikšmė ir kokių jos pasekmių gali tikėtis gyventojai. Vadinasi, būtina suprasti su esminiais sprendimais susijusius vertinamuosius elementus ir pasirinkti tuos, kurie tiktų ir daugeliui kitų taisyklių. Šis vertinamasis metataisyklių nustatymo elementas glaudžiai susijęs su vis daugėjančiais moksliniais tyrimais formuojant politiką (Linder ir Peters, 1984; Ingraham, 1987; Bobrov ir Dryzek, 1987) ir kuriant tinkamiausius įsikišimo į esmines veiklos kryptis instrumentus (Hood, 1986; Linder ir Peters, 1989; Salamon, 1989).

Metataisyklių nustatymo procesas turi ir stiprų procedūrinį elementą. Iš tiesų daugelyje politinių sistemų šis procedūrinis administracinių taisyklių nustatymo proceso elementas užgoždavo faktinį ir etinį elementus. Kaip jau minėta, nebūdami tikri dėl galimų esminių veiklos krypčių padarinių, atsakingi valdžios pareigūnai linkę dėmesį sutelkti į pačios taisyklių nustatymo procedūros reikalavimus. Taip bandoma užtikrinti, kad visuomenė tikėtų, jog šiame procese gimusios taisyklės yra teisingos ir kad jas patvirtinus, ji joms neprieštarautų (MacLean, 1986). Šiame kontekste neprieštarauti ypač svarbu tada, kai reikia paskirstyti riziką ir priimti tragiškas pasekmes galinčius sukelti sprendimus. Jei dėl valdžios struktūrų nustatytų taisyklių kažkam teks atsisveikinti su gyvenimu arba bus padaryta didžiulė žala sveikatai, o kiti tuo tarpu bus apsaugoti nuo galimų pavojų, tos taisyklės ir jų nustatymo procedūra turi mažų mažiausiai atitikti bendrą žmonių požiūrį į teisingumą.

Be abejo, nustatant sudėtingas administracines taisykles, labai sunku tikėtis žmonių pritarimo. Sunku numatyti, kam žmonės galėtų pritarti, nes ryšys tarp visiems žinomo statistinio rizikos laipsnio ir atskirų atvejų baigties dažnai yra tangentinio pobūdžio ir jį įrodyti nelengva (Hirshleifer ir Shapiro, 1983). Be to, sunku priversti žmones susitaikyti su mintimi, kad rizika jiems neišvengiama,

o procesine prasme juos dar sunkiau įtraukti į sprendimų priėmimą. Jei socialinė rizika yra akivaizdi ir aiški, didesnio supratimo galima tikėtis iš politiškai angažuotų TVNMK (Tai Vyksta Ne Mano Kieme) prasme žmonių, tačiau, kai rizika vienoda visai visuomenei, tokio supratimo tikėtis netenka. Todėl kai kuriose visuomenėse buvo sukurtos sudėtingos procedūros *de facto* sutikimui skatinti – jei žmonės yra perspėjami ir jiems suteikiama galimybė dalyvauti šiame procese, tačiau jie ja nepasinaudoja, tada nebelieka nieko daugiau, kaip susitaikyti su galimomis pasekmėmis.

Be žmonių sutikimo problemos, valstybės sektoriaus organizuojamoje gyvybių gelbėjimo veikloje stiprus ir politinis veiksnys, kuris labai dažnai sumenkina, o neretai ir išstumia etinius ar net efektyvumo kriterijus, kuriuos būtų galima įtraukti į metataisykles. Daugelis rizikos tyrimų atskleidžia atotrūkį tarp realios ir galimos rizikos, ir pastaruoju atveju galima rizika dažniau finansuojama negu reali rizika, kuri neatrodo tokia grėsminga, kokia yra iš tikrųjų. Kai kada mirtys laikomos „normaliais nelaimingais atsitikimais" (Perow, 1984), kuriems valdžia negali daryti jokios įtakos. Šią tendenciją neteisingai paskirstyti išteklius apsunkina gana didelis politinis agentūrų ir programų populiarumas. Pavyzdžiui, apskaičiuota, kad vienos gyvybės išgelbėjimas pagal Plataus vartojimo prekių saugos komisijos programą kainuoja 50 tūkst. JAV dolerių, o pagal Darbo saugos ir sveikatingumo administracijos programą – 12,1 mln. JAV dolerių (Graham ir Vaupel, 1981). Biudžeto asignavimai šioms agentūroms neatspindi jų efektyvumo gelbstint gyvybes. Asignavimai Plataus vartojimo prekių saugos komisijai buvo gerokai sumažinti, o politikų valdoma DSSA ir toliau gyvuoja visai neblogai.

Net patvirtinus bendrą valstybės sektoriaus organizuojamo gyvybių gelbėjimo modelį, pavyzdžiui, medicinos modelį, gali išlikti esminis atotrūkis tarp realios ir galimos rizikos ir tarp biudžeto asignavimų. Sunkioms ligoms gali būti skiriama daugiau pinigų, negu derėtų pagal susirgimų skaičių, palyginus su kitomis ligomis, kuriomis sergama daug dažniau ir nuo kurių dažniau mirštama. Taigi nesunkiai pagydomos ligos ir toliau išlieka mirties priežastimi, nes jos tapo medicinos „našlaitėmis" ir nekelia tyrinėtojų susidomėjimo.

Galiausiai dar yra „alpinisto problema", kai vienos gyvybės išsaugojimas gali pareikalauti milžiniškų lėšų (kalnuose įstrigęs alpinistas), o tuos pinigus panaudojus kitiems tikslams (saugus eismas, rūkančiųjų mažėjimas ir pan.), būtų galima išgelbėti ne vieną, o šimtus ar tūkstančius gyvybių. Kitaip tariant, nors dauguma vyriausybėje dirbančių žmonių palaiko gyvybių gelbėjimą (ir kitokių neigiamų pasekmių grėsmės mažinimą), etiniu požiūriu tebėra daugybė barjerų tinkamai ar efektyviai paskirstyti valstybės lėšas.

Tai verčia aptarti kai kurias taisykles, kurios taikomos arba kurias būtų galima taikyti taisyklių nustatymo procese. Mes jas suskirstysime į procedūrines ir faktines, nors realiame gyvenime toks suskirstymas gali atrodyti dirbtinis. Ši diskusija, o ypač faktinių taisyklių dalis yra skirta tas taisykles įtraukti į formavimo sistemą; tai labai svarbu tais atvejais, jei sistemoje tektų imtis kompromisų dėl svarbių vertybių kaip priemonės geresnei politikai nustatyti. Be kompromisų dėl procedūrinių ir faktinių vertybių, tokioje sistemoje turėtų būti ir kompromisai dėl daugelio pačių faktinių vertybių.

Procedūrinės taisyklės

Procedūrinės taisyklės yra geriausiai žinomos administracinės politikos formavimą reglamentuojančios taisyklės. Pasirodo, tinkamai nustatytos taisyklės būna priimtinos ir niekas joms neprieštarauja. Jungtinių Valstijų administracinės procedūros įstatyme (APĮ) numatyti įvairūs administracinių taisyklių etapai, kad pasiektas rezultatas galiausiai būtų priimtinas teismams. Tai viešas ketinimo parengti taisykles paskelbimas, taisyklių projekto paskelbimas, kad visuomenė galėtų su juo susipažinti ir išsakyti savo nuomonę ir kad tam būtų skirta pakankamai laiko, ir galiausiai galutinės taisyklių redakcijos paskelbimas (Freedman, 1980). Kai kuriose agentūrose (pvz. Maisto ir vaistų administracijoje) ir kai kurioms platesnio pobūdžio taisyklėms yra nustatyta privaloma taisyklių priėmimo procedūra su pusiau teisminiais nagrinėjimais ir dar formalesnėmis įrodymų taisyklėmis (Verkuil, 1974). Be to, siekdami užtikrinti „tinkamą" taisyklių kūrimo procesą,

teismai vis dažniau reikalauja „hibridinių“ procedūrų su raštiškais protokolais (Gormley, 1989).

APĮ numatyti atvirumo reikalavimai, palyginus su daugelio kitų demokratinių valstybių reikalavimais, yra labai griežti, tačiau vertindamos administracinių taisyklių nustatymo teisėtumą, visos šalys reikalauja tam tikrų procesinių garantijų. Įdomu tai, kad reikalavimai dėl tinkamo teisinio proceso laikantis materialinės teisės normų nėra tokie griežti. Pavyzdžiui, svarbiausias reikalavimas federalinės Jungtinių Valstijų biurokratijos nustatomoms taisyklėms yra tas, kad jos neturi būti „savavališkos ir kaprizingos“ (Berger, 1965). Teismai šį reikalavimą aiškina gana laisvai, ir, jeigu kuri nors taisykles nustatanti organizacija gali surasti įrodymų arba logiką, kuria pagrindžiamas sprendimas, net jeigu svaresni įrodymai yra priešingi, taisyklės priėmimas teisiniu požiūriu yra pateisinamas. Panašiai galima reikalauti, kad organizacijos pateiktų ataskaitą apie poveikį aplinkai, tačiau neaišku, kiek jos iš tikrųjų yra atsakingos už joje nurodytų aplinkai gresiančių pavojų pašalinimą. Taigi, nustatant administracines taisykles, teisiniai reikalavimai dėl tinkamo teisinio proceso laikantis materialinės teisės normų yra daug laisvesni negu procesiniai reikalavimai, uždedantys sunkesnę naštą ant pačių administratorių pečių, kad šie į savo sprendimus įdiegtų tikrąsias vertybes. Šis teiginys, be abejo, verčia paklausti, kokios gi yra tos visuomenės interesų politikos „tikrosios vertybės“.

Kaip ir teisiniuose administracinių taisyklių nustatymo reikalavimuose, kurie yra griežtesni procedūros negu esmės požiūriu, valstybės tarnautojų etikos standartuose ir elgesio kodeksuose taip pat daug aiškiau nurodoma, *kaip*, bet ne *ką* reikia daryti. Pavyzdžiui, perspėjimai dėl tiesos sakymo (Bok, 1978), atvirumo (Ponting, 1985), atskaitomybės (Day ir Klein, 1987) ir atsakomybės (Burke, 1986) dirbant valdžios struktūrose gerokai daugiau pasako apie administratorių ryšį su piliečiais ir jų bendravimą su kitais valstybės pareigūnais bei institucijomis negu apie visuomenės interesų politikos esmę. Valstybės reikaluose sunku griežtai atskirti ir apginti procedūros ir esmės dalykus, tačiau dažniausiai pabrėžiami būtent procedūriniai dalykai. Be to, kai kurie „tik“ procedūriniai dalykai turi didžiulę įtaką piliečiams. Pavyzdžiui, sprendimai dėl tiesos sakymo

nulemia tą informaciją, kuria remdamiesi žmonės priima sprendimus, ir todėl jie daro didelę įtaką galutiniams sprendimams.

Esminiai kriterijai

Prisimenant, kad visuomenės interesų politikoje taikoma ir nemažai esminių normų, minėtos prielaidos akcentuoti procedūrines taisykles analizuojant administracijos taisyklų nustatymą gali pasirodyti nepagrįstos. Iš vienos pusės, politikos analizė dažniausiai grindžiama esminėmis ekonominio efektyvumo ir naudingumo maksimizavimo sąvokomis (sąnaudų efektyvumo analizė, sprendimų teorija). Taikant šį kriterijų, atsiranda daug praktinių (Mishan, 1988) ir etinių (Kelman, 1981) problemų, tačiau būtent šis kriterijus taikomas dažniausiai. Be to, neprieštaraujant prielaidoms, kuriomis grindžiama analizė, šio požiūrio privalumas tas, kad jis visada tinkamas ir priimantiems sprendimus duoda vieną atsakymą į klausimą. Šiuo metodu galima nustatyti, ar politika yra „gera" ar „bloga", o jos reliatyvią vertę galima palyginti su kitais projektais, kurie panaudotų tas pačias negausias valstybės lėšas.

Iš kitos pusės, valstybės programoms taikoma nemažai ir etinių kriterijų, pavyzdžiui, „teisingumas", „sąžiningumas" ir „asmens nepriklausomybė". Šie standartai geri tuo, kad jie labai lengvai pasisavina protingas „gerų" politikų idėjas ir moralinius bei etinius kriterijus. Tačiau jie ne tokie tinkami kaip dauguma ekonominių kriterijų ir juos galima įvairiai ir netgi prieštaringai interpretuoti. Jau žinomame pavyzdyje Rawlso (1972) idėjos apie teisingumą socialinėje politikoje būtų priešpastatomos Noziko (1974) idėjoms. Kiti mokslininkai bando sutaikyti šias ir kitas besivaržančias pozicijas sutartimis ir derybomis (Gauthier, 1986). Šie skirtumai, taikant Axelrodo (1986) „dovis už dovį" sąvokos taisykles ir ramias derybas, gali būti pašalinti netgi be tiesioginių derybų. Šiuo atveju iškyla vienas sunkumas: priešingai nei taikant jau minėtas ekonomines metodologijas, nėra priimtų rodiklių, padedančių nustatyti „geras" politikas ir verčiančių proceso dalyvius sutikti, jog buvo pasielgta teisingai.

Antra esminių principų taikymo politikoje problema yra ta, kad tada, kai jie taikomi, jie taikomi vienas po kito. Tačiau realiame gyvenime dauguma politikos sprendimų yra susiję su vertybėmis, kurias tenka pakeisti vienas kitomis. Yra labai nedaug, o gal ir išvis nėra sprendimų tik dėl ekonominio efektyvumo arba dėl teisingumo; šias vertybes reikia pasverti atsižvelgiant į jas abi, o dėl nustatomų esminių veiklos krypčių (politikos) reikia priimti ir praktinius bei moralinius sprendimus. Be to, šias sąlygas reikia įvertinti atsižvelgiant ir į kitas aplinkybes, pavyzdžiui, kiek rimta yra iš tam tikro sprendimo išplaukiančios galimos socialinės žalos grėsmė. Nelengva nuspręsti vienas vertybes pakeisti kitomis net gerokai abstraktesniuose akademiniuose sluoksniuose, tad ką ir bekalbėti apie daug grubesnį ir labiau sujauktą realų esminių valstybės veiklos krypčių nustatymo pasaulį.

Nors šis galimybės kriterijus yra politinio matmens vertinant visuomenės interesų politiką pripažinimas ir priešpastatymas šioje srityje paprastai vyraujančiam griežtam „ekonomizmui" (Self, 1972), jis pernelyg dažnai naudojamas visuomenės interesų politikai įvertinti. Teiginys *a priori*, kad esminės veiklos kryptys yra įmanomos arba neįmanomos, dažnai yra priemonė pasakyti, ar pagal kai kuriuos (dar neištirtus) etinius ar praktinius principus politika yra priimtina, ar ne. Be to, galimybė dažnai traktuojama per siaurai, ir ši sąvoka apima tik praeityje atliktus veiksmus, o tai neretai labai trukdo politikai ir kūrybingumui (Majone, 1975). Reikia prisiminti, kad, kaip ir daugelis politikos sąvokų, galimybė realiame gyvenime nėra sustabarėjusi, ir talentingi politikai gali daug labiau, negu paprastai manoma, praplėsti jos ribas.

Modelio problemos

Politikos formavimo modelis reikalauja identifikuoti priežastinį mechanizmą, padedantį pasiekti tam tikrų rezultatų. Paprastai tai yra negatyvus padarinys, kurį vyriausybė stengiasi sušvelninti arba palengvinti, nors kai kada vyriausybė stengiasi viską sutvarkyti taip, kad rezultatai būtų teigiami. Nustatyti šį priežastinį mechanizmą

jokiu būdu nelengva ir dažnai tai susijęs su socialiniu problemos modeliavimu. Dauguma problemų, su kuriomis susiduria vyriausybė, nėra iš anksto sukurtos ir neturi pritvirtintų atitinkamų etikečių. Viešojo administravimo institucija gali būti susijusi su šiuo darbu, nes problemą išsiaiškinusi organizacija turi daugiausia galimybių imtis ją spręsti ir gauti lėšų jos pasekmėms sušvelninti.

Modelio svarba taip pat reikalauja, kad būtų numatytos ir įvertintos tos priemonės, kurias, mėgindamos sėkmingai įsikišti į minėtą situaciją, galėtų panaudoti valdžios struktūros. Įvertinant tektų išsiaiškinti, ar turimos priemonės pakankamai efektyvios ir koks būtų jų antrinis poveikis kitoms reikšmingoms vertybėms. Kaip ir bandant nustatyti socialinių problemų priežasčių modelius, priemonių įvertinimą taip pat galima modeliuoti socialiniu požiūriu. Skirtingos organizacijos gali naudoti skirtingas arba pasirinkti joms gerai pažįstamas įprastas priemones, užuot gerai apgalvojusios jų efektyvumą ir galimą poveikį. Ir galbūt pats svarbiausias dalykas yra tas, kad modelio svarba verčia apsvarstyti daug galimų įsikišimo variantų ir jų santykinį efektyvumą tam tikroms problemoms spręsti.

Taigi modelio kūrimas yra susijęs su svarbių socialinių vertybių, sukurtinų suformavus politiką, identifikavimu ir šių vertybių panaudojimo būdais. Nuo kitų kogitatyvinių požiūrių į politikos formavimą (Linder ir Peters, 1989) šis požiūris skiriasi tuo, kad ypatingas dėmesys skiriamas konkuruojančių priemonių pasirinkimu, o vertinant naudojama daug vertybinių dimensijų. Jos tiesiogiai veikia pasirenkant politikos formavimo priemones ir netiesiogiai veikia vertinant išorines socialines sąlygas, paskatinusias imtis būtent tokios politikos.

Kai vertinant politikos pasirinkimą naudojama daug vertybinių dimensijų, jas neišvengiamai tenka keisti vienas kitomis. Jau minėta, kad pastebima tendencija vertybes laikyti parametrinėmis, o ne prekinėmis, tačiau tragiškas pasekmes sukeliančio pasirinkimo sąvoka rodo, kad lemiama ir neginčijama laikoma vertybė iš tikrųjų dažnai pakeičiama kažkuo kitu. Be to, kai veiksmų pasekmė yra tik gyvybių praradimo pavojus, o ne aiškiai nustatyti mirties atvejai, vyriausybėms darosi daug lengviau vienas vertybes pakeisti kitomis. Šis noras manipuliuoti gyvybėmis egzistuoja net tada, kai yra pavo-

jus prarasti tiek pat (ar net daugiau) gyvybių. Nors daugeliu rizikos analizės atvejų gyvybių praradimas gali būti paskutinis priklausomas kintamasis, yra ir kitų socialinių bei politinių vertybių, kurios nelieka nuošalyje, kai šios problemos perleidžiamos per „problemų rūšiuoklę“ (Braybrooke, 1974).

Pavyzdžiui, valdžios struktūros gali gerokai sumažinti arba išvis pašalinti pavojų šalies gyventojams, jei jos pasiryžusios pradėti plačią stebėsenos ir priverstinio vykdymo veiklą. Šios stebėsenos sistemos neabejotinai maksimizuos vieną svarbią vertybę (rizikos, gyvybių praradimo sumažėjimas), tačiau minimizuos kitą, t. y. suaugusiųjų teisę neprašytiems nebūti globojamiems kitų (Dworkin, 1971). Šiuo atveju problema yra ta, kad reikia suderinti šias besivaržančias vertybes atsižvelgiant į procedūrinius apribojimus ir į realias technologines galimybes sumažinti arba pašalinti riziką. Be to, rizikos, kurią valdžios struktūros bando sumažinti, mastas gali priklausyti nuo jos dydžio ir pasiskirstymo. Kuo didesnė socialinė žalos grėsmė, tuo lengviau galima pateisinti energingesnį valstybės kišimąsi, o jei pavojaus grėsmė sukoncentruota ribotose geografinėse srityse arba jis gali paliesti tam tikrus gyventojų sluoksnius (vaikus, senelius ir kt.), tada griežtesnei stebėsenai ir priverstiniam vykdymui greičiausiai bus pasipriešinta mažiau. Todėl kuriant programas, padėsiančias geriau apsaugoti nuo sprendimų su tragiškomis pasekmėmis padarinių, privalu atsižvelgti į daugybę vertybių ir situacinių veiksnių.

Svarbiausias klausimas – ar valstybės biurokratai yra tinkami žmonės tokiems įvairiausių niuansų kupiniems sprendimams priimti ir nuo daugelio aplinkybių priklausančiai politikai formuoti. Kadangi priklausymas kokiai nors vienai organizacijai sukuria „giliai įaugusį nesugebėjimą“ kaip nors kitaip nei įprastu būdu reaguoti į tam tikras problemas ir reiškinius, organizacijos ir jų nariai gali būti ne visai tinkami sunkiems šio pobūdžio sprendimams priimti. Be to, nors nemažai valstybės tarnautojų išsilavinimas profesinis, jų sugebėjimas matyti ne vien siaurą, o platesnę vertybių pakeitimo viena kitomis perspektyvą, būtiną priimant reikšmingus sprendimus, gali sumažėti. Šios mintys nereiškia, kad priimdami sprendimus, valstybės tarnautojai atskleidžia savo dvasinį ar intelektinį sil-

pnumą, jos tik rodo organizacijoms ir profesiniam gyvenimui būdingą vizijų ir rūpimų dalykų rato susiaurėjimą. Todėl šis perspektyvos susiaurėjimas iškelia būtinybę modeliuoti ne tik politiką, bet ir pačias institucijas, kad jos pajėgtų tinkamai elgtis su visomis vertybėmis, kurios yra neatskiriama kiekvieno priimamo sprendimo dalis. Šitoks institucijų modelis tikriausiai labai skirtųsi nuo daugeliui šiuolaikinių demokratinių valstybių būdingo valdžios funkcijų paskirstymo pavaldžioms institucijoms ir pareikalautų formalių priemonių, kad į politikos formavimo procesą instituciniu būdu būtų galima įtraukti įvairias interesų grupes.

Išvados

Šiame straipsnyje iškelta tiek klausimų, kiek pajėgta į juos atsakyti. Įsitikinome, kad tragiškas pasekmes sukeliančio sprendimo sąvoką galima laikyti reikšminga priemone, padedančia suprasti sudėtingus sprendimus, kuriuos tenka priimti valdžios ir viešojo administravimo atstovams. Viešojo administravimo atstovai turi priimti nepaprastai sunkius sprendimus. Lyg ir su niekuo konkrečiai nesusiję, jie tuo pačiu metu yra sprendimai, kurių realias pasekmes pajus atskiri žmonės ir netgi visa visuomenė. Nelengva tiksliai nustatyti ryšį tarp statistinės rizikos ir atskirų žmonių gyvenimo ir mirties, neaiškios ir neigiamos pasekmės.

Procesinės taisyklės iki šiol tebėra svarbiausias mechanizmas, leidžiantis viešojo administravimo atstovams susidoroti su šiomis sudėtingomis ir kartais baisiomis pareigomis. Yra numatyti administracinių taisyklių ir reglamentų nustatymo būdai, visuomenei taip pat leidžiama dalyvauti šiame procese ir išsakyti savo nuomonę. Jei visuomenė nedalyvauja arba dalyvauja vienašališkai, galima laikyti, kad ji sutinka, nors visa visuomenė nėra pakankamai informuota ar netgi yra priešiškai nusistačiusi priimamos politikos atžvilgiu. Tokiu atveju patiems administratoriams derėtų pasitelkti kitas, materialesnes, vertybes. Dauguma viešojo administravimo atstovų puikiai tvarkosi su materialiaisiais politikos dalykais, bet gali jaustis daug prasčiau susidūrę su etiniais ar moraliniais jų aspektais. Be to,

jiems gali būti įteigta, kad laikantis teisinių taisyklių nustatymo reikalavimų, nėra jokių problemų ir su esminiais dalykais. Tokia nuomonė gali būti neteisinga, ir į tai reikėtų atsižvelgti mokant dirbti valstybės tarnyboje ir kuriant sprendimų priėmimo aplinką.

Padėka

Autorius norėtų padėkoti Barry'ui O'Toole'ui ir kitiems Durhamo konferencijos dalyviams už naudingus šio straipsnio komentarus.

Literatūra

Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.

Bardach, E. and Kagan, R. (1982), *Going by the Book*, Philadelphia, PA: Temple University Press.

Berger, R. (1965), „Administrative arbitrariness and judicial review", *Columbia Law Review*, 64, pp. 55–98.

Bobrow, D. and Dryzek, J. (1987), *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Bok, S. (1978), *Lying: Moral choice in public and private life*, New York: Pantheon.

Braybrooke, D. (1974), *Traffic Congestion Goes Through the Issue Machine*, London: Routledge & Kegan Paul.

Braybrooke, D. and Lindblom, Charles E. (1963), *A Strategy of Decision*, New York: The Free Press.

Bryner, G. C. (1987), *Bureaucratic Discretion*, New York: Pergamon.

Burke, J. P. (1986), *Bureaucratic Responsibility*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Calabresi G. and Bobbit, P. (1978), *Tragic Choices*, New York: Norton.

Davis, K. C. (1976), *Discretionary Justice*, Urbana, IL: University of Illinois Press.

Day, P. and Klein, R. (1987), *Accountabilities: Five public services*, London: Tavistock.

Dror, Y. (1968), *Public Policymaking Reexamined*, San Francisco: Chandler.

Dror, Y. (1983), „Policy Gambling: a preliminary exploration", *Policy Studies Journal*, 12, pp. 9–13.

Dworkin, G. (1971), „Paternalism", in R. Wasserstrom (ed.), *Morality and the Law*, Belmont, CA: Wadsworth.

Freedman, J. O. (1980), *Crisis and Legitimacy*, Cambridge: CUP.

Gauthier, D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford: Clarendon Press.

Glover, J. (1977), *Causing Deaths and Saving Lives*, Harmondsworth: Penguin.

Goodin, R. E. (1982), *Public Theory and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.

Gormley, W. (1989), *Taming the Bureaucracy*, Princenton, NJ: Princenton University Press.

Graham, J. and Vaupel, J. (1981), „The value of life: what difference does it make?" *Risk Analysis*, 1, pp. 85–95.

Hampshire, S. (1978), „Public and private morality", in S. Hampshire (ed.), *Public and Private Morality*, Cambridge: CUP.

Hanson, B. L. (1982), „Harnessing the Guinness effect", *Journal of Public Policy*, 2, pp. 165–77.

Hirshliefer, J. and Shapiro, D. L. (1983), „The treatment of risk and uncertainty", in R. H. Haveman and J. Margolis (eds), *Public Expenditure and Policy Analysis*, 3rd end, Boston: Houghton Mifflin.

Hogwood, B. W. And Peters, B. Guy (1983), *Policy Dynamics*, New York: St Martin's.

Hood, C. (1986), *The Tools of Government*, Chatham, NJ: Chatham House.

Ingraham, Patricia W. (1987), „Toward a more systematic analysis of policy design", *Policy Studies Journal*, 15, pp. 611–28.

Kelman, S. (1981), „An ethical critique of cost-benefit analysis", *Regulation*, (January) pp. 33–40.

Leonard, H. B. and Zeckhauser, R. (1986), „Cost-benefit analysis applied to risks", in D. MacLean (ed.), *Values at Risk*, Totowa, NJ: Rowman & Allanheld.

Linder, S. and Peters, B. Guy, (1984), „From social theory to policy design", *Journal of Public Policy*, 4, pp. 237–59.

Linder, S. and Peters, B. Guy, (1989), „Instruments of government: perceptions and contexts", *Journal of Public Policy*, 9, pp. 35–58.

MacLean, D. (1986), *Values at Risk*, Totowa, NJ: Rowman & Allanheld.

Majone, G. (1975), „The feasibility of social policies", *Policy Sciences*, 6, pp. 49–69.

Mishan, E. S. (1988), *Cost-Benefit Analysis: An informal introduction*, Boston: Unwin Hyman.

Nozick, R. (1974), *Anarchy, the State and Utopia*, New York: Basic Books.

O'Toole, B. J. (1990), „T. H. Green and the ethics of senior officials in British central government", *Public Administration*, 68, 3, pp. 337–52.

Perrow, C. (1984), *Normal Accidents: Living with high risk technologies*, New York: Basic Books.

Ponting, C. (1985), *The Rights to Know: The inside story of the Belgrano affair*, London and Sydney: Sphere.

Rawls, J. (1972), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rubenstein, M. F. (1975), *Patterns of Problem Solving,* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Salamon, L. M. (1989), *Beyond Privatisation: The tools of government action,* Washington DC: Urban Institute.

Schelling, T. (1968), „The life you save may be your own", in S. Chase (ed.), *Problems in Public Expenditure Analysis,* Washington DC: The Brookings Institution.

Schulman, P. R. (1980), *Large Scale Policymaking,* New York: Elsevier.

Self, P. (1972), *The Econocrats,* London: Macmillan.

Sieber, S. (1981), *Fatal Remedies,* New York: Plenum.

Verkuil, P. (1974), „Judicial review of informal rulemaking", *University of Virginia Law Review,* 60, pp. 185–245.

West, William S. (1985), *Administrative Rulemaking: Politics and Processes,* Westport, CT: Greenwood Press.

Versta iš: **B. Guy Peters: *Tragic Choices: Administrative Rulemaking and Policy Choice.*** Richard A. Chapman (ed.): *Ethics in Public Service* (Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993). pp. 43–57.

Valstybės tarnyba ir demokratinė atskaitomybė

Colin Campbell SJ

Šiame straipsnyje nagrinėjama valstybės tarnautojų demokratinė atskaitomybė. Jame atlikta analize ir atradimais bandoma išsiaiškinti, kaip sistemos galėtų skatinti etišką valstybės tarnautojų elgesį. Jame nuo pat pradžių pripažįstama, kad pareigūnams iškyla rimtų konfliktų tarp prievolės laikytis biurokratinėse organizacijose nustatytų vidaus drausmės normų ir demokratinėje visuomenėje veikiančios valstybės valdymo tarnybos reikalavimų. Atsirado dvi skirtingai manančios grupės. Viena – hierarchų – teigia, kad atskaitomybė turi eiti tiesiai ir tik aukštyn per viršininkus iki ministrų ir galiausiai iki įstatymų leidėjų. Antra – pliuralistų – mano, kad realiame gyvenime viskas ne taip paprasta. Pareigūnai dažnai bando „prastumti" savo požiūrius į politiką lygiai taip pat įtikinamai, tik kiek taktiškiau negu politikai. Be to, spręsdami sąžinės konfliktus, ne visas iškylančias problemas jie gali dailiai įsprausti į hierarchinius rėmus. Šiame straipsnyje stengiamasi įvertinti atskaitomybės pokyčių gyvybingumą, kurį nustato viešojo pasirinkimo ir vadovavimo biurokratijai teorijos.

Hierarchinė ir demokratinė atskaitomybė

Būdamas jėzuitas, galiu nesunkiai suprasti, kokie argumentai slypi už hierarchinės atskaitomybės sudėtingų struktūrų organizacijose.

Reikia vykdyti aiškiai duotus įsakymus. Galima pasitarti su viršininkais, ką ir reikia daryti. Paprastai nenorima įkyrėti atsakingiems asmenims, galiausiai, jei būtina pasikonsultuoti, juos ne visada galima rasti. Daugeliu atvejų žmogus pats priima sprendimą ir veikia savo nuožiūra. Tačiau tai darydamas jis visada stengiasi neišeiti už savo viršininko „mąstymo" ribų.

Pažvelgę į Jungtinių Valstijų, Jungtinės Karalystės, Kanados ir Australijos biurokratinę kultūrą, pamatysime, kad visose keturiose – gal Jungtinėje Karalystėje kiek daugiau nei kitose – pareigūnų santykiai su valstybės tarnybos viršininkais ir/arba savo politiniais šeimininkais be galo panašūs į religinių ordinų santykius. Pavyzdžiui, pažvelkime, ką Kanados finansų ministerijos darbuotojas kalba apie savo atskaitomybę:

> Aš dažniausiai atsiskaitau savo ministrui. Aš jam padedu vykdyti jo įgaliojimus. Žinoma, glaudžiausi darbo ryšiai yra su mūsų ministerijos viceministro pavaduotoju... Tačiau, man atrodo, kad nors ministras ir nežino daugiau kaip dviejų procentų visko, kas vyksta mūsų ministerijoje, jis vis dėlto už viską atsako šimtu procentų. Aš prisidedu prie tos bendros sumos duodamas profesiniu požiūriu kuo geresnius patarimus (Campbell ir Szablowski, 1979, p. 193).

Šiame pareiškime galima pastebėti tą pačią religiniuose ordinuose už paklusnumo slypinčią dinamiką:

> Visi privalo tvirtai apsispręsti būti paklusnūs bei visą laiką rodyti paklusnumą ir ne tik ten, kur privalu, bet ir visais kitais atvejais, nors ir nėra jokių kitų nurodymų, išskyrus vyresnybės norą, kuris nebuvo išreikštas tiesioginiu įsakymu (Ignatius of Loyola, 1559, Nr. 547).

Taigi nei hierarchiškai atskaitingi valstybės tarnautojai, nei paklusnūs religinio ordino broliai nemano, kad jų įsipareigojimai vyresnybei yra sietini tik su paklusimu aiškiai duotiems įsakymams. Jų įsipareigojimai apima ir sugebėjimą atspėti savo viršininkų norus bei pareigą informuoti juos apie dalykus, kuriuos šie galėjo ir pražiopsoti.

Tačiau demokratinė atskaitomybė valstybės tarnyboje yra visai kitokia negu hierarchinė atskaitomybė. Demokratinė atskaitomybė mus išveda už konkrečioje organizacinėje struktūroje nustatytų įsipareigojimų rėmų. Net hierarchiškai nusiteikę pareigūnai stebi, ko-

kie vėjai pučia už jų tiesioginių viršininkų nugarų, t. y. iš politinės jų ministerijos vadovybės pusės. O šie savo teisėtumą grindžia tvirtinimais, esą jie įkūnija periodiškai vykstančių rinkimų metu žmonių išreikštą valią.

Demokratiškai nusiteikę pareigūnai leidžia politiniam teisėtumui žengti dar vieną žingsnį. Jie žino, kad visuomenės parama jų politiniams šeimininkams tai sustiprėja, tai atslūgsta. Pavyzdžiui, prieš rinkimus jie bando atspėti, ar bus pratęsti įgaliojimai dabartinei valdžiai, ar į valdžią ateis opozicinė partija. Pirmuoju atveju jie bando išsiaiškinti, ar po rinkimų valdžia bus pakankamai stipri ir kokie galėtų būti jos tolesni prioritetai. Jei darosi panašu, jog buvę už borto pateks į laivą, demokratiškai nusiteikę pareigūnai pradeda pasiruošimus, kurie, jų manymu, galėtų atitikti naujosios valdžios gautų įgaliojimų pobūdį, ir įvertina, kuri jų platformos lenta atsidurs darbų dienotvarkės viršūnėje.

Be esamos valdžios ar administracijos padėties įvertinimo, pareigūnai ir kitaip aiškinasi visuomenės nuotaikas, užuot paprasčiausiai sužinoję savo politinių šeimininkų norus. Pavyzdžiui, jie stengiasi sužinoti visuomenės nuotaikas iš nepriklausomų apklausų ir ypač tų, kurios atliekamos jų klientų grupėse. Arba jie paprasčiausiai bando įsivaizduoti, ką galėtų galvoti apie vieną ar kitą problemą sužinojęs eilinis pilietis. Kaip rašo Australijos pareigūnas:

> ...jei iškyla labai opi problema, aš visada klausiu savęs: „Kaip visuomenei atrodytų mano veiksmai, jei jie sužinotų, ką aš darau?“ Aš sąmoningai visą laiką tai prisimenu (konfidencialus interviu, 1988 m. gruodis).

Tyrimai rodo, kad sistemos gerokai skiriasi pagal tą mastą, kuriuo pareigūnai matuoja bendrus visuomenės interesus ir kitus jų atskaitomybės sferoje esančius veiksnius. Iš esmės beveik kiekvienas 1970 m. pabaigoje apklaustas JAV, JK ir Kanados centrinių koordinacinių institucijų pareigūnas, kalbėdamas apie savo atskaitomybę parodė, jog bent šiek tiek mąsto hierarchiškai. Iš kitos pusės, tik keturiasdešimt du, dvidešimt keturi ir trisdešimt penki procentai atitinkamai JAV, JK ir Kanados respondentų kalbėjo apie atskaitomybę visuomenei kaip apie svarbų veiksnį, kai tenka spręsti dėl atskaitomybės iškilusius konfliktus (Campbell, 1983, p. 304).

Įdomu, kad JAV politiniais motyvais paskirti asmenys, apklausti 1979 m., kai valdžioje buvo Carterio administracija, šiek tiek rečiau negu profesionalūs valstybės tarnautojai manė, jog atskaitomybė visuomenei yra svarbus dalykas (keturiasdešimt procentų palyginti su keturiasdešimt penkiais). Daugelio 1983 m. valdant Reaganui pravestų apklausų parodė katastrofiškai sumažėjusį paskirtų asmenų skaičių – septynis procentus (Campbell, 1986, p. 233). Šie rezultatai, atrodo, niekaip neleis mokslininkams manyti, kad politizavimas yra pareigūnų atvirumo demokratinei atskaitomybei pamatas.

Australijos pareigūno pateiktoje atskaitomybės formuluotėje tariamojo Johno Q. Publico žvelgimo per petį vaidmenį galima lyginti su visažinio Dievo vaidmeniu paklusnių tikinčiųjų mintyse:

> Jie visą laiką turi galvoti apie Dievą, mūsų Kūrėją ir Viešpatį, kuriam paklusnumas ir aukojamas ...mes visi turime labai stengtis neklysti kelyje į tobulumą, kurį padedami Dievo galime pasiekti (Ignatius of Loyola, 1559, Nr. 547).

Tačiau demokratinės atskaitomybės jausmas skiriasi nuo suvokimo, kad esi ypač atsakingas už savo sąžinės principus.

Kai kuriais atžvilgiais sąžinė – ar ji būtų pagrįsta religiniais ar pasaulietiniais humanistiniais įsitikinimais – užgožia visus kitus dalykus, susijusius su vieni kitiems prieštaraujančiais hierarchinio ar demokratinio pobūdžio įsipareigojimais. Besiklausantiems savo sąžinės balso pareigūnams tenka nustatyti įvairių priedermių prioritetus. Pavyzdžiui, pareigūnai gali manyti, kad jų lojalumas viršininkams ir/arba visuomenės reikmių paisymas yra moralinė pareiga, kurios pagrindas yra jų įsipareigojimai tarnauti vieniems ar kitiems arba abiem kartu.

Daugelis pareigūnų gali būti įsitikinę, kad ypatingais atvejais svarbesnės moralinės vertybės galėtų nustelbti lojalumą ir visuomenės reikmių paisymą kaip kriterijus, kuriais grindžiami jų sprendimai ir veiksmai. Tokie pareigūnai gali vengti atsakyti į spaudos atstovų klausimus apie kokį nors skandalą, kad jų viršininkų reputacijai, nacionaliniam saugumui ar visuomenės interesams nebūtų pernelyg pakenkta. Tačiau jie greičiausiai negalėtų nueiti taip toli, kad prisiekę galėtų meluoti apie skandalą liečiančius faktus.

Paklusnaus religijos tarno ir demokratiškai nusiteikusio valstybės tarnautojo mąstymo paralelė leidžia daryti išvadą, kad pastarasis paprasčiausiai yra pirmojo pasaulietinis variantas. Ir iš tiesų Oksfordo universiteto dėstytojas Benjaminas Jowettas, konsultavęs serą Staffordą Northcote'ą ir serą Charlesą Trevelyaną dėl Britanijos valstybės valdymo tarnybos, būtent tai ir turėjo omenyje sakydamas, kad dvasiškiais nepanorę tapti studentai gali rasti panašią saviraišką tapdami valstybės pareigūnais:

> [Naujos galimybės] suteiks mums tai, ko visada norėjome, – stimulą, gerokai išeinantį už draugijos ribų tiems, kurie neketina tapti dvasiškiais... Šitaip mums pasiūlyta paskata atvers naują žinių sritį; ji duos mums dar vieną šaknį, leidžiamą į naują visuomenės dirvą (Jowett, cituojamas Chapmanas ir Greenaway, 1980, p. 40–41).

Tačiau religinis paklusnumas yra susijęs tik su vienu aukščiausiu dieviškuoju šeimininku, o demokratinės atskaitomybės byloja apie valstybės tarnautojo atsakomybę prieš žmones.

Hierarchinė atskaitomybė puikiai tinka religingiesiems, nes čia dėmesys sutelktas į valdžios kanonizuojamą Dievo norą. Jis taip pat puikiai dera ir pasaulietinėje valstybėje, jei sistema suteikia valdžiai ypatingą teisėtumo aurą. Pavyzdžiui, Vaithole (Whitehall) pareigūnai veikia Jos Didenybės ir ministrų, grindžiančių savo patikimumą Bendruomenių rūmų pasitikėjimu, vardu. Maxas Weberis atkreipė dėmesį į tai, kad religija arba pasaulietiniais įgaliojimais pagrįstas kvietimas būti lojaliems sutampa:

> ...tam tikrą statusą turinčios grupės, kurios stengiasi valdyti dideles teritorijas ar dideles organizacijas – kilmingi Venecijos patarėjai, spartiečiai, Paragvajaus jėzuitai ar šiuolaikiniai karininkų korpusai su princu priešakyje – gali išlaikyti savo budrumą ir pranašumą prieš savo pavaldinius tik pasitelkę griežtą discipliną... Karinė vadovybė naudoja įvairias emocinio poveikio priemones – kaip tai savo ruožtu daro ir pati įmantriausia Ignacijaus Lojolos religinės disciplinos metodika (Ignatius of Loyola) *exercitia spiritualia* (Weber, 1921 a, p. 253–254).

Kai kuria prasme biurokratijos disciplina kelia aiškią grėsmę politinei atskaitomybei. Weberis į tai atkreipė dėmesį apibūdindamas santykius tarp politikų ir biurokratų:

> „Politinis šeimininkas" atsiduria prieš „ekspertą" stovinčio „diletanto" padėtyje, akis į akį su apmokytu, administracijos vadovybei atstovaujančiu pareigūnu, (Weber, 1921 b, p. 232–233).

Weberis iš šitos analizės neišskiria ir demokratinių valstybių. Iš tikrųjų, jis teigė, toks vertinimas tinka net tada, kai biurokratija

> tarnauja „tautai", apsiginklavusiai „rinkėjų atstovų teise siūlyti įstatymus bei jų pakeitimus parlamentui", „referendumo" ir teise pašalinti pareigūnus iš pareigų ginklais... Visos biurokratijos stengiasi sustiprinti savo profesionaliai informuotų žmonių pranašumą, stengdamosi išlaikyti savo žinias ir ketinimus paslaptyje.

Tokiose valstybės valdymo tarnybos kultūrose bet kurio pareigūno prisipažinimas, kad jis elgėsi taip lyg tas Johnas Q. Publicas būtų stebėjęs kiekvieną jo žingsnį, sukeltų siaubą jo kolegų širdyse.

Kai kurie mokslininkai teigė, jog Jungtinės Valstijos sumažino savo privilegijuotos nuolatinės valstybės valdymo tarnybos vaidmenį būtent todėl, kad jos labiau vertina demokratinę negu hierarchinę atskaitomybę. Amerikos konstitucijos kūrėjai padėjo tam tvirtą pagrindą nustatydami tikrinimų ir subalansavimo sistemą, kuri apribojo vykdomosios valdžios įgaliojimus. Tai padėjo sukurti pliuralistinės Amerikos valdžios pagrindus.

Šiame kontekste valstybė ir jos įgaliojimai buvo suskaldyti: prezidentas ir jo paskirtieji asmenys, Kongresas ir išorinės grupės – visi jie beveik vienodai spaudžia profesionalius valstybės tarnautojus. Daugelis stebėtojų net teigė, kad JAV vykdomajai valdžiai trūksta vienijančio matmens, ko gero, todėl ir vidinio nuoseklumo:

> Kam... būtų atskaitingas nuolatinis biurokratų legionas? Atsakymas – nė vienam valdžios padaliniui... Dilema yra ta, kaip sukurti vykdomosios valdžios harmoniją... atsakymas – politizuojant... Nepaisant retų pergalių, mitas apie valstybės valdymo tarnybos neutralumą, kuris yra toks svarbus biurokratijos įteisinimui... neprigijo Amerikos politinio elito sluoksniuose (Rockman, 1984, p. 48).

JAV situacija smarkiai skiriasi nuo padėties iš Vestminsterio tradicijos kilusiose sistemose. Tačiau jos per pastaruosius du dešimtmečius gerokai pasikeitė. Net Vaithole pareigūnai jaučiasi daug geriau, kai jie gali tvarkyti reikalus tiesiogiai su klientų grupėmis, ne-

gu jautėsi anksčiau. Kai 1979 m. Bendruomenių rūmuose buvo sudaryti specialieji komitetai, kurie stebi konkrečias ministerijas, smarkiai padidėjo parlamento galimybės ištirti valstybės pareigūnų veiklą.

Be to, Margaret Thatcher vyriausybė, ilgai buvusi valdžioje, paliko ryškų pėdsaką aukštesniuosiuose nuolatinės valstybės tarnybos ešelonuose – ko gero, ryškesnį negu bet kuris šio šimtmečio ministras pirmininkas. Garsioji Karališkoji viešojo administravimo instituto darbo grupė, tyrinėjusi ponios Thatcher įtaką aukštesniesiems valstybės tarnybos sluoksniams, apibūdino tai kaip „suasmeninimą“, o ne „politizavimą“.

Paskyrimų procesas šiek tiek labiau susijęs su konkrečiais asmenimis ta prasme, kad aukščiausiame lygyje „kritimas į akį premjerui ...dabar yra svarbesnis negu anksčiau“. Mūsų grupės gauti duomenys rodo, kad asmeniniai ryšiai ir įspūdžiai vaidina svarbų vaidmenį priimant sprendimus dėl paaukštinimo. Dauning stritas (Downing Street) dažniau pareiškia nuomonę apie valstybės tarnautojų, net ir žemesniųjų ešelonų, darbą pagal susitikimuose su ministru pirmininku padarytą įspūdį (RIPA darbo grupė 1987, p. 43).

Belieka tik stebėtis tokiu maloniu aiškinimu. Mano interviu su daugiau nei 130 dabartinių ir visai neseniai atsistatydinusių Vaitholo pareigūnų nuo 1986 m. rodo, jog daugeliu atvejų asmeniškumas pakeitė respondentų požiūrį į save kaip į darbuotojus. Gana nemažai žmonių pradėjo laikyti save pusiau nepriklausomais darbuotojais, kurių pareigos išeina už įprastų Vaitholo hierarchinės kontrolės ribų. Šios su svarbia iniciatyva susijusio pareigūno išsakytos mintys viską labai tiesmukai išdėsto. (Norėdamas apsaugoti respondento ir jo ministerijos tapatybę, aš šiek tiek pakeičiau šią pastraipą):

Aš manau, kad tai, ką aš dariau, įdomu buvo tai... Aš tai dariau ketverius metus... kai supratau, jog man bus neįmanoma grįžti į įprastą ministerijos tarnautojo padėtį. Turėdamas gana išskirtinę padėtį, aš buvau ne toks kaip visi. Nesu tikras, kad per ilgesnį laiką aš būčiau iš to turėjęs kokios nors naudos. Tačiau trumpalaikės perspektyvos požiūriu tai buvo labai naudinga. Mano santykiai su ministru buvo puikūs... Aš jam parašiau daugybę kalbų (iniciatyvos klausimais), kurias jis sakydavo... Aš visa tai dariau ir kaip idėjų generatorius, ir kaip autorius. Jis buvo be galo imlus tiesiai ant liežuvio surikiuojamiems žodžiams... Aš nenoriu pervertinti savo vaidmens, tačiau visa tai reiškė, kad aš tvarkiau visą politinę reikalo pusę pateikdamas argumentus ir toliau ją (politi-

ką) įgyvendindamas... Dievaži, neįsivaizduoju, kur po to galėčiau rasti tokį pasitenkinimą teikiantį darbą (konfidencialus interviu, 1987).

Darosi aišku, kad reikia iš naujo įvertinti hierarchinės ir demokratinės atskaitomybės suderinamumą Westminsterio sistemose ir Jungtinėse Valstijose.

Politinė valdžia, biurokratai ir atskaitomybė

Kokia bebūtų sistema, mes visada matome dantytus skiriamosios ribos tarp išrinktos politinės valdžios ir jos paskirtų asmenų kraštus iš vienos ir nuolatinių biurokratų iš kitos pusės. Jungtines Valstijas paprastai laikome kraštutiniu atveju. Nuolatiniai pareigūnai labai stengiasi įtikti svarbius postus užimantiems senatoriams ir Kongreso nariams bei jų paskirtiems asmenims. Kiekvienas prezidentas, be abejo, tikisi, kad pastarieji „pasuks" savo ministerijas ir žinybas taip, kad jos atitiktų jo prioritetus ir politiką.

Atsakydami į nuolatinių pareigūnų polinkį supjudyti įstatymų leidėjus su paskirtais asmenimis, prezidentai vienas po kito – ir ypač respublikonai – pastaruosius du dešimtmečius bandė įvesti griežtesnę valstybės tarnautojų drausmę. Pagrindinės jų priemonės buvo: griežtas paskirtų asmenų tikrinimas norint garantuoti, kad jie administracijai įsipareigotų taip, jog atsilaikytų prieš juos prisijaukinti siekiančios ministerijos spaudimą; gilesnis įsiskverbimas į įvairius ministerijos hierarchijos lygius – politiniai paskyrimai dabar apima tris žemiau ministrų esančius lygius ir pasklido net pusėje ketvirto lygio; nuolatinių pareigūnų neįtraukimas į politikos formavimą – ir nekviečiant jų į posėdžius, ir skiriant jiems su plėtra susijusį darbą nereikšminguose politikos baruose ir neleidžiant priartėti prie svarbiausių, atskiras dalis į visumą jungiančių planų (Nathan, 1975; Nathan, 1983; Newland, 1983, p. 2; Campbell, 1986, p. 69–75, 183–188, 217; Hansen ir Levine, 1988, p. 264–266).

Amerikietiškojo stiliaus politizavimas išaugo iki atviro karo prieš nuolatinius valstybės tarnautojus. O Reagano ir Busho administracijos buvo praradusios bet kokią viltį nustatyti kūrybingus darbo santykius su nuolatiniais pareigūnais. Vietoj to jie pasirinko pleišto

tarp paskirtų asmenų ir jų pareigūnų kalimo taktiką. Visa tai baigiasi greitu pareigūnų pralaimėjimu. Jie turi griežtai laikytis savo politinių šeimininkų įsakymų. Tačiau gavę nurodymus „iš viršaus", jie menkai susipažįsta su tais procesais, kurių dėka tie nurodymai gimė.

Vienas aukštas pareigas Personalo valdymo skyriuje ėjęs Reagano paskirtas asmuo apie strategiją kalbėjo gana niūriai:

> Politikos vykdytojas ir jo politinis personalas turi kontroliuoti procesą. Raštu pateikiamos informacijos bus labai nedaug. Nuolatiniai darbuotojai pateiks informaciją, tačiau jiems niekada nebus leista dalyvauti nustatant su darbotvarke susijusius tikslus. O nustatant prieštaringos politikos tikslus, nė vienas iš jų neturi patekti pas nuolatinius darbuotojus. Taigi politinis pareigūnas ir jo politinis personalas tampa „sudedamojo paveikslėlio" vadovais (Sanera, 1984, p. 514–515, cituojamas Hanseno ir Levine'o, 1988, p. 264).

Mano tyrimų tikslams imtuose interviu keli Valdymo ir biudžeto skyriaus analitikai gana ryškiai atskleidė, kaip Reagano administracija juos „išjungė" iš politikos proceso. Kaip sakė vienas iš respondentų:

> Jiems nereikėjo jokios analizės. Jie puikiai žinojo, ką nori daryti. Taigi jiems visai nereikėjo kokio nors dalyko analizės, po kurios būtų galima pasakyti: „Taip, jūs teisūs, pirmyn" arba: „Ne, jūs klystate, tai sukels blogus padarinius". Jie nenorėjo išgirsti, kad kas nors buvo blogai. O jei viskas teisinga, analizė buvo tik tuščias laiko švaistymas (Campbell, 1986, p. 185).

Čia jau prasideda ironija. Jungtinių Valstijų prezidentai pasirinko tokią strategiją, kad nuolatinius pareigūnus būtų galima matyti, bet jų negirdėti. Vestminsterio sistemose pareigūnai „judėjo" link artimesnių ryšių su savo politiniais šeimininkais. Tai rodė įvykių raida minėtu Margaret Thatcher valdymo Jungtinėje Karalystėje laikotarpiu.

Kanadoje nuo 1940 m. pareigūnai be didesnių suvaržymų tapdavo kabineto komitetų nariais (Heeney, 1949; Granatstein, 1982) – retas reiškinys Britanijoje ar Australijoje. Nepaisant periodiškų Kanados ministrų pirmininkų mėginimų sumažinti šią veiklą (Van Loon, 1985, p. 311; Campbell, 1988 a, p. 321–322), jis išliko iki pat šiandieninės vyriausybės (Campbell, 1985, p. 323–324;

Campbell, 1988 a, p. 329–330). Būdamas ministrų kabineto sekretoriumi – aukščiausiu Kanados mandarinu – Gordonas Robertsonas taip gynė šią padėtį Kanadoje:

> Kabineto komitetų posėdžiuose į ministrų ir pareigūnų santykius mes žvelgiame įdomiu ir delikačiu kampu. Apskritai diskusijai vadovauja ministras, tačiau aktyviai ir ypač faktiniuose bei operatyviniuose dalykuose dalyvauja ir pareigūnai... Paprastai abi pusės aktyviai diskutuoja. Tai yra abipusio pasitikėjimo reikalaujantis vaidmenų mišinys... Ministrų mąstymo ir su politika susijusių problemų atskleidimas padeda aukštesniojo lygio pareigūnams paaiškinti savo ministerijų darbuotojams, kokia logika vadovaujantis buvo priimti sprendimai, kurie priešingu atveju galėtų atrodyti klaidingi, nesuprantami ar esantys „mažareikšmės politikos“ apraiška (Robertson, 1971).

Australijoje akivaizdžiausias politikų ir pareigūnų simbiozės pavyzdys yra santykiai tarp dabartinių ministrų pirmininkų ir jų Ministro pirmininko ir kabineto kanceliarijos (MP ir K). Goughas Whitlamas (1972–1975) ir Malcolmas Fraseris (1975–1983) tikėjosi, kad, užuot paprasčiausiai tvarkęs kabineto reikalus, MP ir K darys kažką daugiau ir stengsis, kad jų svarbiausi prioritetai matytųsi ir vyriausybės aparato darbe – nors MP ir K organizaciją sudaro nuolatiniai valstybės tarnautojai (Weller, 1985, p. 138–139).

Welleris taip pat pastebėjo, kad MP ir K išmoko prisiderinti prie atskirų ministrų pirmininkų „poreikių ir stiliaus“ (p. 13). Šis faktas įgyja ypatingą reikšmę, kai pradedame galvoti apie Australijos ministerijų nuolatinių ministrų pavaduotojų postus. Pastebėta, kad pastaraisiais metais, parinkdami naujus nuolatinius ministrų pavaduotojus, ministrai pirmininkai neabejotinai teikia pirmenybę MP ir K ministrų pavaduotojams (Weller, 1985, p. 95–99; Kelleher, 1989, p. 9–11). Konkrečiuose dalykuose Bobo Hawke'o MP ir K pasirodė esąs ne toks išradingas kaip Whitlando ar Fraserio. Tačiau kai kurie MP ir K pareigūnai, Iždo bei finansų ministerija sudarė labai glaudžią sąjungą su Hawke'o kabineto „ekonomikos racionalistais“, kurie spaudė dėl griežtos biudžeto kontrolės ir vyriausybinio reguliavimo mažinimo. Labai svarbus Išlaidų kontrolės komitetas vis dažniau leisdavo pareigūnams dalyvauti savo posėdžiuose.

Abi elgesio su nuolatiniais pareigūnais strategijos – šiuo metu JAV jie visiškai išstumiami iš politikos ir Vestminsterio, bandančio

rasti pareigūnus, su kuriais valdžia gali nustatyti bendradarbiavimo ryšius – yra dvejopa reakcija į tuos pačius sunkumus. Šio amžiaus pradžioje reformistai bandė sustiprinti valdžios patikimumą nubrėždami dar ryškesnę liniją tarp politikos formuotojų ir administratorių. Savo laikmetį jie matė kaip erą, kurioje bešališkas valdymas turėtų pakeisti įtakingos globos neefektyvumą ir neveiksmingumą.

Woodrowas Wilsonas tapo žymiausiu tokio požiūrio atstovu (Wilson, 1941). Greitai šis požiūris tapo vyraujančiu požiūriu į politikų ir biurokratų santykius. Politikos ir valdymo dichotomija rodo, jog reformistinis požiūris padarė didžiulę įtaką. Generolas Charlesas G. Dawesas, 1921 m. tapęs pirmuoju Iždo biuro direktoriumi, taip aprašė šios naujos institucijos vaidmenį ir perteikė savo laikmečio dvasią:

> Joks kabineto pareigūnas, stovėdamas ant tiltelio kartu su prezidentu ir patardamas, kokia kryptimi turėtų plaukti valstybės laivas... tinkamai netarnaus nei kapitonui, nei laivo keleiviams, nei visuomenei, jei jis apmaudaus dėl biudžeto direktoriaus šūksnių nuo kūryklos, kur jį pastatė kapitonas, kad nebūtų veltui eikvojama anglis (Price, 1951, p. 169, cituojamas Bermano, 1975, p. 6).

Akivaizdu, kad tai buvo reakcija į politikų ir biurokratų santykių formuluotę. Kalbant iš Weberio pozicijų, stebėtojai pradėjo teigti, kad, įžvalgiai panaudodami savo žinias apie „kūryklą", pareigūnai galėtų pateikti parametrus, leidžiančius politikams nustatyti valstybės laivo kursą (Galloway, 1946, p. 150). 1952 m. Nortonas C. Longas netgi teigė, kad santykinė valstybės tarnautojų nepriklausomybė bendrame politikos procese kėlė nemažą grėsmę konstitucijos numatytai kontrolės ir suderinimo sistemai (1952, p. 810).

Viešojo administravimo tyrinėtojai iki šiol neišsprendė biurokratijos kritikų iškeltų problemų. Iš esmės atsirado dvi mokyklos. Viena iš jų – hierarchai – pasisako už priemones, leidžiančias nuolatiniams tarnautojams taikyti aiškesnę politinę kontrolę. Kita – pliuralistai – nemano, kad nuolatinių valstybės tarnautojų sugebėjimas daryti įtaką bendros politikos kontūrams neišvengiamai kelia grėsmę demokratinei atskaitomybei. Jie mato politikos procesą kaip daugiamatę areną, kurioje nuolatiniai pareigūnai, kaip ir bet kuriame kitame sektoriuje, kažką laimi ir kažką pralaimi.

Hierarchai

Ankstesniame skyriuje buvo atkreiptas dėmesys į hierarchinės atskaitomybės religiniame ordine ir tradicinėje valstybės tarnyboje panašumus. Abiem atvejais žmonės paklūsta savo viršininkams, nes visuomenė juos laiko labai žaviais. Tačiau abiem atvejais žmonės gana dažnai elgiasi ir savo nuožiūra, nors pagal organizacijų taisykles, jei jie taip ir daro, tai privalo nuolat atsižvelgti į galimas savo tikrųjų viršininkų preferencijas.

Jei demokratinėse visuomenėse žmonių valia yra tikrasis atskaitomybės objektas, darosi labai sunku įvesti drausmę biurokratinėse organizacijose. Religiniai ir/arba aristokratiniai refleksai nesustiprina drausmės šiuolaikinėse valstybės tarnybos organizacijose. Todėl jų vadovai negali teigti, jog dirbdami kokybiškai jie pateisina savo darbo vietą kaip ir jų pirmtakai tradicinėse santvarkose. Gana uždaros organizacijos, kuriose klesti hierarchinė atskaitomybė, visiškai nepasitiki artimais viršininkų ir jų pavaldinių ryšiais. Pirmiesiems dažnai net neatrodo, kad antriesiems reikia duoti aiškius įsakymus, jei abiejų „nuomonės“ dėl daugelio dalykų sutampa. Jėzaus draugijos konstitucijos pripažįsta šį faktą. Veiklos pradžioje tolimose misijose draugijai dirbo įvairūs jos nariai. Normaliai bendrauti su Roma jiems visada buvo sunku.

Čia derėtų pasakyti, kad konstitucijose teigiama, jog prieš išvykdami į misiją nariai turi gauti kuo aiškesnius nurodymus:

> Kur vyresnybė ką nors bepasiųstų, ji visada turi duoti išsamius, *paprastai* rašytinius nurodymus, kaip žmogus turėtų dirbti, ir kokios, jos nuomone, turėtų būti naudojamos priemonės tikslui pasiekti (Ignatius of Loyola, 1559, Nr. 629, kursyvas autoriaus).

Tačiau glaudaus bendradarbiavimo užuomina jaučiama ir numatytoje tikimo šiam darbui sąlygoje:

> Visa tai turi būti daroma atitinkamai skiriant daugiau dėmesio, jei to reikalauja darbo, kuris gali būti svarbus ar sunkus, pobūdis ir siunčiamų asmenų charakteris ir, jei matyti, kad jiems reikėtų patarimų bei nurodymų... *Žodis „paprastai“ vartojamas todėl, kad siunčiamas asmuo taip gerai išmano savo darbą ir yra toks išmintingas, kad jokie raštiški nurodymai jam nereikalingi. Tačiau, jei tie nurodymai reikalingi, juos reikia duoti (ten pat, Nos. 629–630).*

Aš noriu pasakyti, kad demokratiniai procesai vyksta tokioje plačioje terpėje ir girdėti tokia garsų kakofonija, jog kai kurie stebėtojai – aš juos pavadinau hierarchais – puolė į neviltį negalėdami išlaikyti biurokratinės atskaitomybės be aiškių ir įpareigojančių apribojimų.

Hierarchų galima rasti abiejose Jungtinių Valstijų politinės tvoros pusėse. Liberalų stovykloje šią perspektyvą priėmė ir naudoja tie, kurie 1960-aisiais buvo smarkiai nusivylę sunkumais, su kuriais Kongrese buvo patvirtinti socialinių ir politinių teisių įstatymai. Kai kuriais atžvilgiais Jamesas MacGregoras Burnsas paskelbė liberalių hierarchų manifestą savo darbe *Demokratijos aklavietė: keturių partijų politika Amerikoje* (1963). Jis teigė, kad Amerikos sistemos nepaslankumas ir nejautrumas neleidžia atskirti valdžių. Dėl griežtos Kongreso ir vykdomosios valdžios dichotomijos atsirado keturių partijų valdžia – prezidentiniai demokratai bei respublikonai ir kongresiniai demokratai bei respublikonai. Burnsas pasisakė už kai kuriuos struktūrinius pakeitimus, kurie padėtų sumažinti santykinę abiejų Kongreso partijų sparno nepriklausomybę (p. 327–330).

Net šiomis dienomis, kai socialinių ir pilietinių teisių darbotvarkė buvo atidėta į šalį, jog būtų galima palaikyti nuolatinį ekonomikos augimą, liberalieji hierarchai ir toliau laikosi požiūrio, kad griežtesnė partijos drausmė padėtų pagerinti Amerikos valdymo nuoseklumą – nors deficito sumažinimas ir mokesčių pakėlimas įtraukė į politinę darbotvarkę socialinio ir rasinio teisingumo klausimą. Pavyzdžiui, Jamesas L. Sundquistas – apibūdinantis dabartinę Amerikos sistemą kaip „padalytą valdžią" – apie anglo parlamentines sistemas kalba kaip apie idilę:

> Tie, kurie buvo nusivylę, kad Amerikos sistemos pateko į aklavietę... ilgesingai žvelgė į kitą Atlanto pusę ir šiaurės link į Kanadą ir žavėjosi supaprastintu kitų demokratinių valdžių vieningumu. Parlamentinėje demokratijoje įstatymų numatyta dauguma yra suvereni ir tos daugumos komitetas – kabinetas – vadovauja įstatymų leidybos institucijai ir nukreipia vykdomąją valdžią. Valdžia yra suvienyta. Aiškiai nustatyta atsakomybė. Stipri partinė drausmė leidžia ministrams pirmininkams ir jų kabinetams veikti greitai ir ryžtingai, paprastai nebijant, kad jų veiksmų nepripažins įstatymų leidybos institucijos (1986, p. 14; taip pat žr. Sundquist, 1988–1989).

Akivaizdu, jog gyvenantys Britanijoje ar Kanadoje gal ir nelabai sutiktų, kad mūsų sistemos yra tokios žavios, kaip apie jas kalba Sundquistas. Tačiau mes visi greičiausiai rastume šiokį tokį trupinį tiesos jo postringavimuose apie vientisumą Londone ir Otavoje. Tai savo ruožtuverstų daryti išvadą, kad pastangos priversti biurokratus jautriau reaguoti į politikų prioritetus, nebuvo didžiausias rūpestis tada, kai parlamentinėse sistemose valdymas augo ir vystėsi.

Faktiškai nuo 1960 m. pabaigos iki 1970 m. vidurio ir konservatorių, ir liberalų vyriausybės ieškojo kelių, kaip adekvačiau reaguoti į visuomenės poreikius tobulinant centrinio aparato personalą, kurio paslaugomis naudojasi ministras pirmininkas ir/arba kabinetas. Taigi matėme, kaip buvo sukurta Centrinė politikos peržiūros grupė prie JK Edwardo Heatho vadovaujamo ministrų kabineto, Pirmasis Politikos skyrius 10 numeryje (ministro pirmininko rezidencijoje), kai Haroldas Wilsonas buvo premjeru, ministro pirmininko aparatas ir Slaptosios tarybos skyrius – vadovaujant Pierre'ui Trudeau bei Ministro pirmininko ir kabineto kanceliarija – vadovaujant Whitlamui. Kanados politikos mokslų specialistas Richardas J. van Loonas, kuris Otavoje užėmė keletą aukščiausių vyriausybės postų, teigė, kad Trudeau gerokai išplėtė centrines koordinavimo ir kontrolės galimybes valstybės valdymo tarnyboje, laikydamas tai dalimi sąmoningos strategijos, kurios tikslas buvo sukurti kontrabiurokratiją kaip priešpriešą tai, kuri, jo nuomone, neleido įgyvendinti numatytų permainų planų:

> Atrodo, jog Trudeau ir jo patarėjai iškėlė hipotezę, kad galima efektyviausiai pasipriešinti vienai biurokratinei institucijai, sukūrus kitą tokius pat įpareigojimus turinčią instituciją. Mandarinų patariamoji galia turėjo būti sumažinta, o padidinta ministro pirmininko aparato ir Slaptosios tarybos skyriaus; pakeistas Slaptosios tarybos skyrius, sistemiškiau žiūrintis į politikos prioritetų nuspėjimą ir įgyvendinimą, turėjo konkuruoti su jų planavimo funkcijomis (Van Loon, 1981).

Konservatoriai gana vėlai suprato, kad įvedus drausmę, paspartėtų jų darbotvarkės vykdymas. Viešojo pasirinkimo teoretikai, iš kurių žymiausias buvo Williamas Niskanenas, vadovavo hierarchų judėjimui konservatorių stovykloje. Didžiausias jų troškimas buvo apriboti nuolatinių pareigūnų teisę veikti savo nuožiūra.

Lyginant derėtų atsiminti, kad Niskanenas savo analizės vienetu pasirinko specialiąsias įstaigas. Jis skyrė šias organizacijas nuo kitų pagal du kriterijus: 1) specialiųjų įstaigų savininkai ir darbuotojai negauna asmeninių pajamų iš organizacijos pelno; 2) bent dalis specialiųjų įstaigų įplaukų sukaupiamos iš asignavimų arba subsidijų, o ne iš pardavimo (1971, p. 15–16).

Daugelis organizacijų galėtų atitikti Niskaneno taikomus kriterijus. Tačiau jo dėmesys yra sutelktas į valstybines institucijas (1971, p. 21–22). Svarbu tai, kad prie biurokratų jis priskiria tuos, kurie pasirinko nuolatinę karjerą valstybės tarnyboje, ir tuos, kuriuos į savo postus paskyrė išrinktieji vykdomosios valdžios atstovai. Toks sutapatinimas rodo, kaip dažnai to meto žmonės buvo įsitikinę, jog paskirtiesiems retai pavykdavo nepasiduoti jiems daromam spaudimui „tapti saviškiais".

Niskanenas rašė tuomet, kai plėtėsi ir vystėsi vyriausybės struktūros. Taigi jo dėmesį patraukė to meto biurokratų polinkis siekti ir paprastai gauti didesnius biudžeto asignavimus. Jis teigia, kad biurokratai rodo giliai įsišaknijusį polinkį „siekti maksimalaus biudžeto" (1971, p. 38) Šio reiškinio gajumas glūdi atskirų pareigūnų asmeninės naudos ir tų privalumų, kuriuos gali teikti apvali biudžeto sumelė, jungtyje. Tai ir (ati)tinkamas atlyginimas, papildomos lengvatos, reputacija visuomenėje, valdžia, protekcija ir biurokrato organizacijos nuveikti darbai.

Pateikdamas biudžeto maksimizavimo apribojimo metodus, Niskanenas pasinaudojo įprasta tų dienų išmintimi. O ji buvo tokia: norintys kontroliuoti biurokratus galėtų vykdyti savo misiją gaudami išsamesnės informacijos apie tikrą politinių programų vykdymą (Niskanen, 1973 a, p. 6–8: savo pozicijai paremti autorius cituoja Wildawsky'į, 1961). Niskaneno nuomone, bandantys kontroliuoti biudžetus turėtų atidėti į šalį šiuos privalomus tikslus: išsamumą, detalumą, procedūrinį racionalumą ir kontrolę. Vietoj to jie turėtų nustatyti biudžeto sudarymo procedūrą pagal tai, ar viskas, kas daroma, padės pasiekti trokštamą tikslą – deficito kontrolę.

Siekdamas šio tikslo, Niskanenas pasiūlė daugybę struktūrinių pakeitimų biudžeto formavimo procese, kurie turėtų sutelkti Kon-

greso ir vykdomosios valdžios dėmesį į biudžeto apribojimo užduotį. Daugelis šių institucijų labiau pasitiki automatiniais negu specialiais (*ad hoc*) mechanizmais. Pavyzdžiui, Kongreso Biudžeto komiteto vadovai paprastai sutinka nustatyti išlaidas, kurias vėliau patvirtina abeji rūmai ir prezidentas; Kongresas išlaidas, kurios pranoksta pasiūlytas biudžete, subalansuoja doleris po dolerio didindamas asmeninius pajamų mokesčius, o vykdomasis prezidento aparatas imasi aktyviau tiesiogiai konsultuoti Administracijos ir biudžeto skyrių dėl biudžeto prioritetų – stengdamasis „padaryti pasiūlytą biudžetą efektyvesniu prezidento politinių interesų įrankiu“ (1973 a, p. 17–19, 55–57).

Vėliau Niskanenas pasiūlė priemones vyresniškumo sistemai sulaužyti, kurios leido senatoriams ir Kongreso nariams oficialiai įforminti sutarties dokumentus ir tapti savo biurokratiškų klientų belaisviais. Šios priemonės turėjo padėti, kad paskyrimai į komiteto postus taptų labiau atsitiktiniai (1973 b, p. 59).

Niskaneno ir kitų išsakyta viešojo pasirinkimo perspektyva labai sudomino skaitytojus ir už Jungtinių Valstijų ribų. Faktiškai Niskanenas parašė Jungtinėje Karalystėje Britanijos auditorijai išspausdintą monografiją, kurioje buvo pareikšta nuomonė apie siūlomą Amerikos požiūrį į biurokratijos kontroliavimo užduotį (1973 b). Nelabai pavyko pritaikyti knygos siūlomą patarimą prie Britanijos sistemos sąlygų. Niskanenas ragino, kad kabineto ministrai gautų portfelius nepriklausomai nuo savo asmeninės ir regioninės kilmės ir kad ministrai pirmininkai periodiškai pernelyg nesirinkdami sumaišytų savo kabinetų darbuotojus. Nėra abejonės, kad tokie pasiūlymai bet kuriam parlamentinių sistemų žinovui gali pasirodyti be galo naivūs.

Nors Niskaneno knygai trūko išsamaus esminio turinio, ji padarė tokį didelį įspūdį Margaret Thatcher, kad ji paragino visus savo pirmojo kabineto narius ją perskaityti. Be to, išstudijavus tai, kaip ponios Thatcher vyriausybė tvarkė biudžeto deficito reikalus, susidarė įspūdis, kad ji kai ką pasiskolino iš viešojo pasirinkimo požiūrio ir padarė biudžeto formavimą ne specialiu, o labiau automatišku reikalu (Campbell, 1983, p. 186–189; Wildawsky, 1983, p. 164).

Ponia Thatcher dar labiau apribojo grynųjų pinigų panaudojimą – Callaghano pirmą kartą nustatytą ministerijų išlaidų grynaisiais pinigais konkrečią aukščiausią ribą – daugelyje vyriausybės sektorių, kuriems anksčiau buvo daromos išimtys. Ji nebuvo pirmoji ministrė pirmininkė, pasikliaujanti Jungtinių Valstijų rūmų sistema, pagal kurią vyresnieji ministrai apriboja išlaidas tais atvejais, kai Finansų ministerijai nepavyksta gauti kitų ministerijų sutikimo. Tačiau šios priemonės tiek savo tolydumu, tiek efektyvumu gerokai pranoko jos pirmtako pastangas. Be to, ji nebesinaudojo politikos analizės ir peržiūros mechanizmu – Heatho įvesta priemone, pagal kurią tarpministerinės Whitehallo grupės nuodugniai įvertindavo abejones sukėlusių programų efektyvumą. Panašiai kaip ir Reagano administracija Jungtinėse Valstijoje, Thatcher vyriausybė laikėsi požiūrio, kad raktas biurokratijai pažaboti yra žaidimą pakreipti palankumo makroekonomikos kriterijams linkme.

Nepaisant keleto Mulroney'o vyriausybės mėginimų, automatiškas biudžeto formavimas niekada neprigijo Kanadoje (Campbell, 1988 a). Tačiau jis buvo Australijos išlaidų peržiūrėjimo komiteto ir racionalios ekonomikos ministrų grupės, nuo kurios priklauso jo efektyvumas, veiklos principas, kuriuo buvo vadovaujamasi (Keating ir Dixon,1988).

Tuo pačiu metu, kai viešojo pasirinkimo išpuoliai prieš nepriklausomo rėmimo laisvę ir teisę veikti savo nuožiūra tapo Jungtinių Valstijų ir keleto kitų parlamentinių sistemų kasdienybe, daugelio tų pačių šalių politinė vadovybė ieškojo kūrybingesnio pareigūnų vadovavimo būdų. Privatų sektorių naudojant kaip modelį, pagal šį požiūrį buvo bandoma pasiekti, kad vyriausybės institucijų darbas taptų panašesnis į verslo korporacijų veiklą. Šio judėjimo išeities taškas buvo tas, kad atskiri valstybės tarnybos vadovai, geriau suvokdami savo tikslus, priimінėtų išradingesnius sprendimus dėl jų kompetencijoje esančių projektų ir būtų tikslingiau panaudojami jų turimi resursai.

Įdomu, kad JAV perdėm sureikšminto valdymo šalininkai pastebėjo, jog suskaldytos valdžios sistemos pobūdis labai apsunkino šio požiūrio skleidimą. Tai, kad Ronaldo Reagano pagrindiniai patarėjai valdymo klausimais – Josephas R. Wrightas (didesnę Rea-

gano administracijos valdymo dalį buvęs Valdymo ir biudžeto tarnybos direktoriaus pavaduotoju) ir J. Peteris Grace (pramonininkas) – sukūrė grandiozinius planus (Campbell, 1986, 192–193), reiškė, kad administracija ėmėsi daug didesnių reformų, negu ji pajėgė įgyvendinti per aštuonerius metus. Be to, administracija nedarė beveik nieko, kad pasipriešintų tradiciniam Valdymo ir biudžeto tarnybos instinktui skatinti pokyčius naudojant „aiškius tikslus turinčias vidaus kontrolės sistemas ir iniciatyvas". (Hansen ir Levine, 1988 p. 267–268). Iš kitos pusės, JK, Kanados, Australijos ir Naujosios Zelandijos vyriausybės pradėjo vykdyti valdymo programas, kurių – koks bebūtų jų tikrasis efektyvumas – poveikį pajuto beveik visas biurokratinis aparatas (Aucoin, 1988; Boston, 1987; Considine, 1988; Fry, 1988; Fry *ir kt.* 1988; Keating, 1988).

Neseniai paskelbtame savo straipsnyje Peteris Aucoinas teigė, kad viešojo pasirinkimo ir valdymo paradigmos kyla iš skirtingų – kai kuriais atžvilgiais nenuoseklių – prielaidų (1990, p. 125–126).Viešasis pasirinkimas modeliuoja biurokratijos problemą kaip kontrolės problemą ir ieško priemonių, kurių padedami išrinktieji politikai galėtų „sutramdyti" valstybės tarnybą nukreipdami ją griežtesnės politinės krypties linkme. Iš kitos pusės, perdėm sureikšminto valdymo idėjos šalininkai mano, kad sunkumai slypi ne vien tik pačioje biurokratijoje, bet ir jos polinkyje veikti pernelyg hierarchiškai.

Nepaisant intuityvaus Aucoino pastebėjimų patrauklumo, nei viešasis pasirinkimas, nei perdėm sureikšminto valdymo idėjai skirta literatūra, atrodo, nepripažįsta potencialaus dviejų paradigmų nesuderinamumo. Pavyzdžiui, Niskanenas atvirai remia perdėm sureikšminto valdymo idėjos strategiją. Jis pasisako už konkurencingesnę ir mažiau specializuotą biurokratiją, kurios išlikimas turėtų priklausyti nuo jos sugebėjimo pateikti savo paslaugas politinei valdžiai:

> Biurokratams... būtų leista pasiūlyti platų viešųjų paslaugų spektrą... Nebūtų nei „stiprių" ministerijų, nei „stiprių" ministrų. Pasirinkimą, kuri institucija ar institucijos galėtų teikti konkrečią paslaugą, būtų galima nustumti į vykdomosios valdžios peržiūros lygmenį (1973 b, p. 61).

Panašiai ir du Naujosios Zelandijos Finansų ministerijos atstovai, pasiūlę šiandieninių praktikų pateiktą teoriniu požiūriu pačią sudėtingiausią perdėm sureikšminto valdymo idėjos išraišką, modeliuoja savo požiūrį kaip darbą sudvejinant jį su viešuoju pasirinkimu. (1988, p. 2). Scottas ir Gorringe'as savo analizę grindžia A. A. Alchaino sukurta organizacijos sąvoka (pavyzdžiui, jie cituoja Alchainą ir Woodwardą, 1987). Joje biurokratai yra atstovai politikų, kurie savo ruožtu yra tautos atstovai. Čia autoriai atskiria „veiklos" tobulinimo strategiją ir „atskaitomybės" sustiprinimą (Scott ir Gorringe, 1988, p. 6). Pirmieji domisi, ar pareigūnai „teikia paslaugas, dėl kurių buvo susitarta, ir ar jie tai daro efektyviai"; o pastarieji sutelkia dėmesį į tai, ar „politikai... siekdami tokių socialinių tikslų kaip gerovė, teisingumas ir pagalba kenčiantiems" perka tinkamas paslaugas. Politikams nebūtina pirkti iš biurokratų visas socialinių tikslų padedančias siekti paslaugas.

Pastaruosius kelerius metus kartu su Donaldu Naullsu ir Johnu Halliganu atlikome valdymo reformų įgyvendinimo dviejose šalyse – Jungtinėje Karalystėje ir Australijoje – tyrimą. Mes priėjome išvadą, kad kiekvienoje sistemoje ministerijų pareigūnai labai įvairiai pasakojo apie pastangas tobulinti jiems suteiktus įgaliojimus dėl eksploatacinių išlaidų. Šios personalui ir vadybai skirtos išlaidos paprastai sudaro palyginti nedidelę ministerijų biudžetų dalį.

Kaip pavyzdį galima paminėti vieną aukšto rango JK pareigūną iš ryžtingai nusiteikusios ministerijos, maniusios, kad Finansų ministerija vis dar neperdavė pačios svarbiausios eksploatacinių išlaidų centrinės kontrolės:

> Aš, kaip ir daugelis kitų, sakiau Finansų ministerijai: „Tai puiki doktrina, bet jei jūs ja netikite ir nesate pasiryžę jos įgyvendinti ir susitaikyti su visais jos padariniais, iš to neišeis nieko gero." Kadangi negalima kam nors sakyti: „Jūs atsakote už savo biudžetą, daugiau pinigų negausite ir galite patys tvarkytis su savo sąskaitomis", jei tuo pačiu metu sakote: „Aš nuspręsiu, kas pas jus turi dirbti, kiek darbuotojams bus mokama ir kiek bus mokama už trumpalaikes paskolas..." O juk būtent taip ir atsitiko. Suteiktų įgaliojimų kontroliuoti apimtis geriausiu atveju yra penki procentai (konfidencialus interviu, 1988 liepa).

Kai kurie Australijos respondentai, kalbėdami apie Finansų ministeriją, laikėsi panašaus požiūrio:

Aš iš tiesų nematau... to didžiulio papildomo lankstumo. Metai po metų esant tokiai padėčiai, kai tau sakoma: „Gerai, šekit dar 2,5 procentų, šekit dar 4 procentus arba čia jūsų planuoti 200 milijonų, kuriuos reikėtų sutaupyti..." Taip, galite būti lankstus bandydamas sugalvoti, kaipgi galėtum sutaupyti tuos 200 milijonų dolerių. Tačiau šitoks lankstumas mums ne naujiena, šia prasme mums visada teko būti lanksticms. Lankstumas, kurio siekiama, labiau yra toks: „Štai jums tam tikro dydžio krepšys, o mes pasistengsime būti lankstūs vertindami tai, kaip jūs pergrupuosite savo prioritetus tame krepšyje". Kai jie kalbėjo apie lankstumą, jie net neužsiminė apie tai, kad tas krepšys visą laiką turėtų mažėti ir mažėti (konfidencialus interviu, 1989, sausis).

Pakartotinis pliuralizmo nagrinėjimas vyriausybinio minimalizmo laikmečiu

Aucoino teiginys apie potencialų viešojo pasirinkimo teorijos ir perdėm sureikšminto valdymo nesuderinamumą iškelia klausimą, ar galima tikėtis, jog kokie nors politinėje arenoje esantys veikėjai ar institucijos susidomėtų, paremtų bei laikytųsi monotoniškų motyvų ir tikslų. Pavyzdžiui, Scotto ir Gorringe'o teiginys apie tai, kad biurokratus derėtų vertinti pagal jų atliekamo darbo efektyvumą, o politikus pagal atskaitomybę už rezultatus, gerokai supainioja ir paslepia jų persipynimą – įskaitant ir dviejų veikėjų tipų orientacijas, ir jų darbo rezultatus.

Neseniai atliktuose Jungtinių Valstijų, Jungtinės Karalystės ir Kanados aukštesniojo lygio valdžios pareigūnų nuostatos dėl biudžeto maksimizavimo tyrimuose Donaldas Naullsas ir aš teigiame, kad pernelyg stropus viešojo pasirinkimo strategijos siekis gali nepelnytai prikergti tarnavimo sau paskatas valstybės tarnautojams ir nuvertinti institucinius veiksnius, kurie yra biurokratijos ekspansijos stabdžiai (1991; 1992). Su pagarba žvelgdami į galimybę perkelti JAV struktūrą į parlamentines sistemas, mes perspėjome, kad skirtumai tarp biurokratų karjeros struktūros ir santykių tarp valdžių pobūdžio – tarp politinės vykdomosios, biurokratijos, įstatymų leidžiamosios ir interesų grupių – negarantuoja, jog aukštą biudžeto maksimizavimo lygį Jungtinėse Valstijose leidžiančios pasiekti sąlygos vyraus ir kitose valstybėse.

Ir politikų paskirti asmenys, ir profesionalūs valstybės tarnautojai Jungtinėse Valstijose – ir ypač pastarieji – linkę žiūrėti į savo karjerą siauriau negu jų kolegos Jungtinėje Karalystėje ir Kanadoje (Heclo, 1977, p. 116–120; 1985, p. 18–20). Profesionalūs JAV pareigūnai retai perkeliami iš vieno specializuoto ministerijos sektoriaus į kitą. Dar rečiau jie perkeliami dirbti iš vienos ministerijos į kitą. Taip nuolatiniams Jungtinių Valstijų pareigūnams anksti nustatoma siaura perspektyva ir jie tampa labiau teritoriniais negu jų kolegos parlamentinėse sistemose. Be to, visoms parlamentinėms sistemoms trūksta transformacinių įstatymų leidybos organų, t. y. Britanijos ir Kanados įstatymų leidėjai paprastai nesimėgauja galimybe formuoti ir perdaryti įstatymus bei biudžetus visiškai nepriklausydami nuo politinės vykdomosios valdžios, kurią įkūnija valdžioje esančios partijos vadovybė, vadovavimo (Polsby, 1975, p. 277).

Tai, kad nėra transformacinių įstatymų leidybos organų ir galimybės ilgai ir pakankamai saugiai eiti savo pareigas specializuotose srityse, labai stabdo tvirtų kliento-patrono santykių vystymąsi parlamentinėse sistemose. Jungtinėse Valstijose terminų „povyriausybinis", geležiniai trikampiai" ir „atomizavimas", populiarumas rodo, kokias galimybes supjudyti politinę vykdomąją valdžią su Kongresu turi savo tikslų siekiantys pareigūnai (žr., pavyzdžiui, Olson, 1982, p. 50–52; Aberbach ir Rockman, 1981. P. 94–100).

Šiandien Naullso ir mano tyrimas yra sutelktas į centrinėse koordinacinėse ministerijose dirbančius pareigūnus. Mes ištyrėme penkias grupes – politikų paskirtus asmenis ir profesionalius pareigūnus, kurie buvo apklausti Carterio administracijos laikotarpiu (1983), profesionalius Jungtinės Karalystės pareigūnus Callaghano vyriausybės darbo pabaigoje (1978) ir profesionalius Kanados pareigūnus, dirbusius Trudeau vyriausybėje 1976 m. Tyrimų duomenimis, pačia bendriausia prasme pareigūnai, manę, kad jų darbas valstybės valdymo tarnyboje buvo jų pašaukimas ir/arba buvo skirtas sąlyginai siaurai sričiai, surinko daugiausia taškų kaip maksimalaus biudžeto šalininkai.

Įdomu, jog visose penkiose grupėse tie, kurie tyrė visos biurokratinės sistemos biudžetą, pasirodė esą labai linkę maksimizuoti

biudžetą, kai tik iškildavo jų konkretaus padalinio poreikių klausimas. Kai pasirodė *Biurokratija ir atstovų vyriausybė*, pats Niskanenas dirbo Valdymo ir biudžeto tarnyboje ir – nepaisant jo kvietimo būti visiems labai griežtiems – labai prašė padidinti finansinius išteklius savo institucijai (VBT) (1971, p. 221–222). Ar neatsitiko taip, jog biudžeto tyrinėtojai krauna naštą, kurios nėra pasiruošę nešti patys, ant kitų pečių?

O labiausiai pritrenkiantis faktas buvo tas, kad – atiduodant duoklę pagrindiniam teiginiui apie viešojo pasirinkimo perspektyvą – pareigūnai, savo darbą vertinę iš asmeninės naudos pozicijų, pasirodė besą biudžeto minimizavimo, o ne maksimizavimo šalininkai. Asmeninės naudos siekiančiais pareigūnais mes laikėme tuos, kurie paklausti, ką jie prarastų, jei tektų palikti valstybės valdymo tarnybą, teigė, jog jie netektų šių asmeninių privilegijų: malonumo valdyti daugelį žmonių, sąlygų ir turimos medžiagos mokslo tiriamajam darbui arba savo pareigoms atlikti, gyvenimo būdo (įskaitant ir tinkamą pragyvenimą, ir saugumo dėl darbo jausmą), pareigų paaukštinimo, kurio nebūna kituose sektoriuose (pavyzdžiui, moterims ar mažumų atstovams) ir/arba galimybės pritaikyti savo profesinius įgūdžius, kurie nelabai vertinami privačiame sektoriuje.

JAV grupėse Reagano paskirtieji asmenys kalbėjo apie asmeninę naudą kaip apie kažką tokio, ko jie netektų, jei turėtų pasitraukti iš savo postų, daug dažniau negu profesionalūs pareigūnai arba paskirti asmenys, apklausti Carterio administracijos laikotarpiu (57 procentai, palyginti su atitinkamai 17 ir 8 procentais). Ir iš tiesų šį veiksnį išskyrę Reagano paskirti asmenys taip pat gavo ypač mažai taškų dėl maksimizavimo. Apskritai šio tyrimo rezultatai kalba apie pareigūnų proaktyvią/pasyvią dichotomiją. Tie, kuriems suteikta galia valdyti yra teigiamas stimulas, linkę maksimizuoti, tuo tarpu tie, kurie mėgaujasi jausmu, kad „ji priklauso tai kompanijai", daugiau linkę minimizuoti.

Šis pastebėjimas turėtų priminti jau minėtą Scotto ir Gorringe'o teiginį, kad pareigūnai teikia paslaugas, o politikai siekia tikslų. Reagano respondentų orientacijos galėtų leisti daryti išvadą, kad minimalistinį požiūrį į valdžią turintys pareigūnai nustūmė save į

pasyviąją proaktyvios/pasyvios dichotomijos pusę. Iš kitos pusės, daugelis pareigūnų vis dar tebesigrumia su noru siekti konkrečių tikslų, kurie, jų nuomone, atitinka visuomenės reikmes. Tai, kad jie mato visuomenės reikmes ir siūlo politikams išmintingiausius veiklos būdus, suteikia valstybės tarnautojui tam tikrą moralinę prasmę.

Kai neoliberalios vyriausybės pastaruosius kelerius metus labai stengėsi iš naujo atrasti politikos ir valdymo dichotomiją, mokslininkai jos, kaip empiriškai priimtinos sąvokos, beveik vieningai atsisakė (Campbell ir Peters, 1988; Campbell, 1988 b). Net Whitehallo tyrinėtojai jau ne vienerius metus teigia, kad ši dichotomija turi labai mažai ar net iš viso neturi nieko bendro su tikrove (Chapman, 1959, p. 275; Puttnam, 1973, p. 227, 257–258; Heclo ir Wildavsky, 1974, p. 3; Christoph, 1975, p. 32–36; Chapman ir Greenaway, 1980, p. 53, 62).

Aberbachas, Putnamas ir Rockmanas nustatė keturis „įvaizdžius“, padedančius kompetentingai aiškinti politikų ir biurokratų santykius (1981). Pirmasis teigia, kad politikai nustato politiką, o biurokratai ją vykdo. Anot antrojo, pareigūnai taip pat dalyvautų nustatant politiką, tačiau savo kišimąsi apribotų tik rinkdami bei pateikdami (ati)tinkamus faktus ir žinias. Trečiasis neprieštarauja, kad valstybės tarnautojai dalyvautų politiniuose (ap)skaičiavimuose ir darytų įtaką. Tačiau jie tai daro bandydami spręsti mažesnes problemas ir be politikams būdingos aistros ar ideologinių įsipareigojimų. Ketvirtasis teigia, kad biurokratai vis dėlto išvysto ir naudoja visus užkulisinės politikos įgūdžius ir aistringai įsipareigoja siekti konkrečių politikos tikslų.

Aberbachas, Putnamas ir Rockmanas mano, kad ketvirtasis „įvaizdis“ gali būti taikytinas tik aukščiausiuosiuose biurokratijos ešelonuose ir tik strategiškai svarbiausiuose padaliniuose. Iš kitos pusės, Campbellas ir Petersas teigė, kad ketvirtasis „įvaizdis“ gali pasitaikyti daug dažniau, negu iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti mokslininkams (Campbell ir Peters, 1988; Campbell, 1988 b).

Pirma, kad pareigūnai suformuotų tvirtus požiūrius, jiems nereikia imtis naujų iniciatyvų. Jie gali užsispyrę laikytis pozicijų, padedančių išsaugoti esamą padėtį. Antra, nustatytos normos, reikalaujančios, kad išoriškai pareigūnai išlaikytų bešališkumo įvaizdį ir

veiktų konfidencialiai, neturėtų mūsų apgauti ir versti manyti, kad jie niekada audringai nereaguoja į laimėjimus ir pralaimėjimus. Trečia, jau vien pats biurokratų grupių dydis lemia tai, kad pareigūnams būtina išvystyti ypatingus įgūdžius, padedančius suderinti požiūrius į politiką labai įtemptoje aplinkoje. Be to, kadangi tenka dažnai ir tiesiogiai bendrauti su savo politiniais vadovais, pats kai kurių politikos sektorių dydis ir jų svarba verčia dalyvius – nors sistema nori juos matyti tik administratoriais ar ekspertais – išvystyti politinius įgūdžius.

Johanas P. Olsenas labai įtikinamai parodė, kad biurokrato prisiimamas vaidmuo gali būti labai įvairus ir priklauso nuo to, kaip keičiasi visa kita užgožiantys jų politinių šeimininkų įgeidžiai (1988). Jis, pavyzdžiui, teigia, kad Norvegijos valstybės tarnyba praėjo labai skausmingą adaptacijos periodą nuo „bendros-pliuralistinės“ iki „institucinės“ padėties, kai į valdžią atėjo konservatorių ir centristų vyriausybė. Olsenas teigia, kad esant pastarajai padėčiai, politinė vadovybė stengėsi padidinti atotrūkį tarp valstybės ir įvairių visuomenės veiklos sričių.

Drįsčiau teigti, kad nepaisant to, jog riba balansuoja tarp griežtų taisyklių laikymosi ir tam tikros veiksmų laisvės, naujieji liberalai niekada nepasieks to taško, kad pareigūnai laikytų save „esančiais visuomenėje“, o ne „visuomenės“. Pasirodė, kad naujųjų liberalų požiūris, stengiantis susiaurinti tą visuomenės sluoksnį, kuriam savo politinių šeimininkų paskatinti turi tarnauti biurokratai, buvo pats sėkmingiausias. Be to, atrodo, jog jis sustabdė bet kokį artėjimą prie nuostatos, kad savo sąžinės krizės akivaizdoje pareigūnai galiausiai turėtų jausti didesnę atsakomybę už visuomenės interesus negu už savo politinių šeimininkų išlikimą.

Visos šiame skyriuje aptartos angliškosios ir amerikietiškosios demokratijos veikia pliuralizmo terpėje. Iš tiesų JAV sistema per pastaruosius dvidešimt metų buvo gerokai suskaidyta, o parlamentinės sistemos – vykdant labai laipsniškas reformas – suteikė savo įstatymų leidėjams daugiau galimybių dirbti mažiau priklausant nuo savo partijos vadovybės. Jungtinių Valstijų, Jungtinės Karalystės, Kanados ir Australijos vyriausybės nustatė strategiją, apribojančią faktinį pareigūnų indėlį būtent tuo metu, kai kiti politikos veikėjai

surado naujų išraiškos būdų. Nors troškimas apriboti vyriausybės išlaidas buvo varomoji politinių vadovų jėga, jie pasiekė tik tai, kad valstybės valdymo tarnyba tapo ta veiklos sritimi, kuriai joks gabus žmogus nepanorės paskirti savo gyvenimo.

Atskaitomybė yra grindžiama informacija. Norėdami, kad pareigūnai būtų atskaitingi, ministrai privalo gauti informaciją apie tai, ką veikia jų ministerijos. Lygiai taip pat galima tikėtis, kad į savo darbą rimtai žiūrinčios įstatymų leidybos institucijos pabandys sukurti tokias struktūras, kurios padėtų gauti informaciją apie vykdomosios valdžios veiklą ir kuo geriau ją panaudoti. Ir Amerikos, ir parlamentinėse sistemose profesionalūs valstybės tarnautojai paprastai yra įsitikinę, kad jų atskaitomybė per ministerijų politinius vadovus eina į įstatymų leidybos institucijas – nors nuolatiniai parlamentinių sistemų pareigūnai šios nuostatos laikosi daug griežčiau negu jų kolegos Jungtinėse Valstijose.

Problemos iškyla tada, kai savo viršininkų prašomi pareigūnai – į žemesniuosius valdžios ešelonus paskirti asmenys Jungtinėse Valstijose ar profesionalūs valstybės tarnautojai bet kurioje sistemoje – elgiasi neetiškai arba sužino apie netinkamą savo politinių šeimininkų elgesį. Visose keturiose sistemose kultūrinė tradicija yra tokia, kad, nors ir griežsaid dantimis, pareigūnai gina savo politinius šeimininkus.

Taip kontradmirolas Johnas Pointdexteris – Baltųjų rūmų Ronaldo Reagano patarėjas nacionalinio saugumo klausimais – Irano ir kontrrevoliucionierių aferos metu stoiškai prisiėmė atsakomybę už savo veiksmus, ir tai visiškai atleido prezidentą nuo atsakomybės dėl lėšų persiuntimo kontrrevoliucionieriams:

> Taigi, nors aš buvau įsitikinęs, kad mes galėtume viską tinkamai sutvarkyti ir, jei paklaustume prezidento, jis tam pritartų, aš sąmoningai nusprendžiau neklausti prezidento, kad galėčiau jį atsieti nuo to sprendimo ir taip užtikrinti prezidento atsiribojimą ateityje, jei visa tai kada nors iškiltų aikštėn (Pointdexter, 1987).

Žinoma, gindamasis teisme dėl baudžiamųjų kaltinimų, Pointdexteris atsisakė šių parodymų. Ne tokioje rimtoje byloje – neveikimas, o ne komisiniai – seras Robertas Armstrongas, tuometinio kabineto ministras ir Valstybės valdymo tarnybos viršininkas, turė-

jo pakeisti savo parodymus Australijos teisme, kai buvo nagrinėjama byla „Britanijos vyriausybė prieš Peterio Wrighto knygos *Šnipų gaudytojas* išleidimą." Šiuo atveju seras Robertas pripažino, kad „su tiesa jis elgėsi gana ekonomiškai".

Pačios vyriausybės gali skirtingai reaguoti į situacijas, kai pareigūnai neteisėtai atskleidžia konfidencialią informaciją. 1984 m. Britanijos vyriausybė keršto Clive'ui Pontingui už tai, kad šis atskleidė informaciją, prieštaraujančią ponios Thatcher viešiems pareiškimams apie Argentinos kreiserio *General Belgrano* dislokacijos vietą tuo metu, kai jį paskandino karališkasis laivynas. Ja pasekė ir bylos svarstymui vadovavęs teisėjas, kuris liepė prisiekusiesiems neatsižvelgti į Pontingo motyvus byloje, esą jis neteisėtai atskleidė informaciją valstybės interesų labui. Teisėjas pareiškė, jog tuo metu valdžioje esančios vyriausybės ir valstybės interesai yra vienodi. Tačiau jam nepavyko įtikinti prisiekusiųjų, išteisinusių Pontingą.

1986 m. byloje vyriausybės pozicija dėl pareigūnų, susijusių su ištraukų iš generalinio prokuroro ir valstybės gynybos ministro susirašinėjimo paskelbimu, buvo visiškai kitokia. Laiškas atskleidė tam tikrus netikslumus apie tai, kaip pastarasis, rašydamas *Lloyds Merchant* banko direktoriui, pateikė su *Westland PLC* ateitimi susijusius faktus (Bendruomenių rūmai, 1986). Trys Prekybos ir pramonės ministerijos pareigūnai, kurių ministras buvo įsivėlęs į bjaurų ginčą su valstybės gynybos ministru dėl Westlando, pasitarę su dviem kolegomis iš Dauning Stryto Nr. 10, suorganizavo informacijos nutekėjimą. Visa tai buvo padaryta pritariant užsienio reikalų ministrui.

Nutekėjusi informacija buvo keletas laiško ištraukų, kurios anonimiškai buvo įteiktos Spaudos asociacijai. Dėl kilusio triukšmo Prekybos ir pramonės ministras atsistatydino. Tačiau nepaisant formalaus teisminio nagrinėjimo, kuriam vadovavo seras Robertas Armstrongas, vyriausybei nepavyko apkaltinti ar pritaikyti drausmines nuobaudas informaciją atskleidusiems pareigūnams. Iš jų tik viena – Prekybos ir pramonės ministerijos Informacijos skyriaus viršininkė – netgi bandė prašyti patarimų dėl įvykusio informacijos nutekėjimo iš nuolatinio ministro pavaduotojo, tačiau jai nepavyko su juo susitikti. Taigi nė vienas iš pareigūnų nesilaikė sero Roberto

1985 m. memorandume dėl valstybės tarnautojų pareigų ir atsakomybės iškilus „sąžinės konfliktams“ išdėstytų rekomendacijų nuostatų.

1986 m. liepos mėn. vyriausybės atsakyme į Bendruomenių rūmų Iždo ir Valstybės tarnybos komiteto ataskaitą apie valstybės tarnautojų ir ministrų pareigas ir atsakomybę buvo daug kalbama apie Clive'o Pontingo elgesį Armstrongo memorandumo kontekste. Neatrodė, kad kam nors rūpėtų tai, jog memorandumas buvo paskelbtas kaip atsakas į Pontingo nusižengimą:

> ...reikalas tas, kad ponas Pontingas nesilaikė nustatytos procedūros reikalavimų ir neišdėstė savo konkrečios problemos nuolatiniam ministerijos sekretoriui arba Valstybės tarnybos viršininkui. Kai dėl to poną Pontingą apklausė Komitetas, jis pasakė nusprendęs, jog nebuvo reikalo formaliai kreiptis į savo nuolatinį sekretorių, nes manęs, kad šis jau žinojo apie jo nuostatas iš ankstesnių aptarimų. Ponui Pontingui būtų buvę lengviau padaryti išvadas, jei jis dėl savo problemos būtų formaliai kreipęsis į nuolatinį sekretorių. Užuot taip pasielgęs, jis nutarė verčiau išsakyti savo nusiskundimus anoniminiuose laiškuose ir toliau likti visiškai patikimu darbuotoju (ministras pirmininkas ir Valstybės tarnybos ministras, 1986).

Iš šio straipsnio autoriaus, mokslininko iš kitos Atlanto pusės, varpinės atrodytų, kad vyriausybė taikė dvigubą matuoklį ir toliau smerkdama Pontingą gerokai po to, kai prisiekusieji jau buvo jį išteisinę, tuo pačiu metu vengdama kaip nors nubausti su informacijos apie Westlandą nutekėjimu susijusius pareigūnus. Richardas Chapmanas ir Peteris Hennessy pastebėjo – nors ne taip aštriai – panašią nemalonią situaciją dėl nuomonės, kad pareigūnų prievolė yra padėti savo politiniams šeimininkams klaidinti visuomenę arba atskleisti informaciją ne visai tinkamu būdu (Chapman, 1988, p. 295–297; Hennessy, 1989, p. 167, 664–667, 728).

Išvada

Straipsnį pradėjome atkreipdami dėmesį į hierarchinės atskaitomybės religiniame ordine ir tos pačios atskaitomybės biurokratinėje institucijoje paralelę. Tiksliau tariant, abiejų organizacijų subjektai

labai stengiasi ne tik laikytis duotų nurodymų, bet ir suvokti, ką apie tą ar kitą dalyką mano jų viršininkai. Dar stipresnė paralelė galėjo egzistuoti monarchijose ir aristokratinėse sistemose. Kad būtų teisėtos, visos trys buvo grindžiamos tam tikrais kriterijais. Tačiau demokratinė santvarka monokratinį ir oligarchinį vadovavimą pakeičia visuotine valdžia. Kadangi demokratinės visuomenės priima sprendimus pasitelkusios pliuralistinius metodus, panašu, kad pareigūnams visada teks susidurti ir būti draskomiems į visas puses daugybės visuomenės interesų.

Net religiniuose ordinuose hierarchinė atskaitomybė vyksta pagal labai griežtas taisykles, bet galima ir tam tikra veiksmų laisvė. Pastaruoju atveju subjektai yra įgiję neabejotiną viršininkų pasitikėjimą ir todėl kartais gali veikti savo nuožiūra. Panašūs santykiai susiklosto ir biurokratinėse institucijose. Iš tiesų čia pakanka vietos simbiozei. Kai politiniai šeimininkai pastebi ir pakelia sau tinkamų pareigūnų pareigas, šis procesas pagreitėja. Be to, pajutę, kad pasikeitė vėjo kryptis, valstybės tarnautojai gali stengtis priderinti savo prioritetus ir veiklos pobūdį prie tuo metu valdžioje esančios politinės vadovybės.

Atrodo, kad simbiozei atsirasti parlamentinėse sistemose yra daugiau galimybių negu Jungtinėse Valstijose. Ir vis dėlto pliuralizmo dinamika daug labiau sukomplikuoja šį procesą demokratinėje sistemoje negu religiniame ordine arba monarchinės ar oligarchinės valstybės aparate. Šis faktas leido kai kuriems stebėtojams padaryti išvadą, kad vienintelis būdas biurokratijai pliuralistinėje sistemoje kontroliuoti yra griežtas jų įgaliojimų ir laisvės ką nors viešai remti apribojimas.

Tiek platesnės valdžios, tiek griežto biudžeto stovyklos paleido į pasaulį „hierarchus“, kurie, įvesdami griežtesnę iš viršaus-žemyn drausmę, bandė priversti biurokratus jautriau reaguoti į jų darbotvarkes. Straipsnyje buvo daugiau kalbama apie pastarąją negu apie pirmąją. Taip atsitiko todėl, kad pastaruoju metu viešojo pasirinkimo ir su vadovavimu susiję požiūriai į valdymą vyravo visoje politikoje. Šie požiūriai paveikė net Australijos ir Naujosios Zelandijos leiboristų vyriausybes.

Analizė atkreipia dėmesį į kai kuriuos su abiem perspektyvomis susijusius sunkumus. Pirma, viešojo pasirinkimo atveju daromos

prielaidos, jog pareigūnai turi biudžeto maksimizavimo instinktus, tačiau geriausiu atveju šias prielaidas šiek tiek patvirtina empirinė analizė. Antra, labai daug pareigūnų, kuriuos palietė vadovavimo reformos, kelia fundamentalų klausimą apie tai, ar jos tikrai suteiks tuos reformų rėmėjų žadamus įgaliojimus. Trečia, abi teorijos, atrodo, kyla iš naivių formuluočių apie tinkamus politikų ir biurokratų vaidmenis, kurių valstybės tarnybos tyrinėtojai jau seniai atsisakė.

Straipsnyje labiau negu bet ką buvo mėginama išsiaiškinti, kaip pareigūnai galėtų išlaikyti savo atskaitomybę ir moralinį vientisumą. Atrodo, jog bandydamos įvesti didesnius fiskalinius apribojimus, neoliberalizmo valdžios buvo pasiruošusios eiti į kompromisus su pastaruoju. Tačiau veržimasis į moralinį vientisumą tuo nesibaigė. Jis palietė pačią atsakingo valdymo esmę. Konservatyvios Jungtinių Valstijų, Jungtinės Karalystės ir Kanados valdžios atsiėmė informacijos laisvės ir atviro valdymo rėmėjų praėjusį dešimtmetį duotus avansus. Čia neoliberaliosios ekonomikos atstovai rėmė tuos, kurie aplink save sukuria nacionalinio saugumo sergėtojų aurą. Ši sąjunga įstūmė į erą, kurioje tie, kurie svajoja apie tai, ką valdžia galėtų padaryti ir tie, kurie negali nutildyti savo sąžinės, pamatė, kad dirbti valstybės tarnyboje yra be galo sunku.

Literatūra

Aberbach, Joel D., Putnam, Robert A. and Rockman, Bert A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Alchain, A. A. and Woodward, S. (1987), „Reflections on the theory of the firm", *Journal of Institutional and Theoretical Economies*, 143, pp. 110–36.

Aucoin, Peter (1988), „Contraction managerialism and decentralization in Canadian government", *Governance*, 1, pp. 144–61.

Aucoin, Peter (1990), „Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums", *Governance*, 3, pp. 115–37.

Berman, Larry (1975), *The Office of Management and Budget*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Boston, Jonathan (1987), „Transforming New Zealand's public sector: Labour's quest for improved efficiency and accountability", *Public Administration*, 65, pp. 423–42.

Burns, James McGregor (1963), *The Deadlock of Democracy: Four party politics in America*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Campbell, Colin (1983), *Governments Under Stress: Political executives and key bureaucrats in Washington, London and Ottawa*, Toronto: University of Toronto Press.

Campbell, Colin (1986), *Managing the Presidency: Carter, Reagan and the search for executive harmony*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Campbell, Colin (1988 a), „Mulrony's broker politics: the ultimate in politicized incompetence?", in Andrew B. Gollner and Daniel Salee (eds.), *Canada Under Mulrony: an end of term report*, Montreal: Vehicule.

Campbell, Colin (1988 b), „The political roles of senior government officials in advanced democracies", *British Journal of Political Science*, 18, pp. 243–72.

Campbell, Colin and Szablowski, George J. (1979), *The Superbureaucrats: Structure and behaviour in central agencies*, Toronto: Macmillan.

Campbell, Colin and Peters, B. Guy (1988), „The politics/administration dichotomy: death or merely change?", *Governance*, 1, pp. 79–100.

Campbell, Colin and Naulls, Donald (1991), „The limits of the budget maximizing theory: some evidence from official's views of their roles and career", in André Blais and Stephane Dion (eds), *The Budget Maximizing Bureaucrat: The empirical evidence*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Campbell, Colin and Naulls, Donald (1992), „The consequences of a minimalist paradigm for governance: A comparative analysis", in Donald F. Kettl and Patricia W. Ingraham (eds), *Agenda for Excellence: Public service in America*, Chatham, NJ: Chatham House.

Chapman, Brian (1959), *The Profession of Government*, London: Unwin.

Chapman, Richard A. (1988), *Ethics in the British Civil Service*, London: Routledge.

Chapman, Richard A. and Greenaway, John R. (1980) *The Dynamics of Administrative Reform*, London: Croom Helm.

Chritoph, James B. (1975), „Higher civil servants and the politics of consensualism in Great Britain", in Mattei Dogan (ed.) *The Mandarins of Western Europe: The political roles of top civil servants*, London: Routledge.

Considine, Mark (1988), „The corporate management framework as administrative science: A critique", *Australian Journal of Public Administration*, 47, pp. 4–17.

Fry, Geoffrey (1988), „The Thatcher Government, the financial management initiative and the „New Civil Service", *Public Administration*, 66, pp. 1–20.

Fry, Geoffrey, Flynn, Andrew, Grey, Andrew, Jenkins, William, and Rutherford, Brian (1988), „Symposium on improving management in government", *Public Administration*, 66, pp. 429–45.

Galloway, George B. (1946), *Congress at the Crossroads*, New York: Crowell.

Granatstein, J. L. (1982), *The Ottawa Men*, Toronto: OUP.

Hansen, Michael G. And Levine, Charles H. (1988), „The centralisation-decentralisation tug-of- war in the new executive branch", in Colin Campbell, S. J.

and B. Guy Peters (eds), *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Heclo, Hugh (1977), *A Government of Strangers: Executive politics in Washington*, Washington: Brookings.

Heclo, Hugh (1985), „In search of a role: America's higher civil service", in Ezra L. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*, New York: Holmes & Meier.

Heclo, Hugh and Wildavsky, Aaron (1974), *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*, Berkeley: University of California Press.

Heeny, A. D. P. (1949), „Cabinet government in Canada: some recent developments in the machinery of the central executive", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 12, pp. 282–301.

Hennessy, Peter (1989), *Whitehall*, London: Secker & Warburg.

House of Commons (1986), *Westland PLC: The Governments Decision-Making*, Report and proceedings of the Defence Committee 4th report, London: HMSO.

Ignatius of Loyola (1559) (1970 edn), The Constitution of the Society of Jesus, Translation with commentary by George E. Ganss, St Louis: Institute of Jesuit Sources.

Keating, Michael (1988), „Managing for results: the challenge for finance and agencies", *Canberra Bulletin of Public Administration*, 54, pp. 73–80.

Keating, Michael and Dixon, Geoffrey (1988), „Australian economic policy: problems and processes", a paper presented at the Canadian Institute for Research on Public Policy 1988 Workshop on Economic Policy-Making in the Asia-Pacific Region, Bangkok, Thailand.

Kelleher, S. R. [pseudonym] (1989), *Canberra Bulletin of Public Administration*, 58, pp. 9–11.

Long, Norton C. (1952), „Bureaucracy and constitutionalism", *American Political Science Review*, 46, pp. 808–18.

Nathan, Richard P. (1975), *The Plot that Failed: Nixon and the Administrative Presidency*, New York: Wiley.

Nathan, Richard P. (1983), *The Administrative Presidency*, New York: Wiley.

Newland, Chester (1983), „The Reagan presidency: limited government and political administration", *Public Administration*, 43, pp. 1–21.

Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, New York: Aldine Atherton.

Niskanen, William A. (1973 a), *Structural Reform of the Federal Budget Process*, Washington, DC: American Enterprise Institute.

Niskanen, William A. (1973 b), *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons From America*, London: Institute of Economic Affairs.

Olsen, Johan P. (1988), „Administrative reform and theories of organization", in Colin Campbell and B. Guy Peters (eds), *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic growth, stagflation and social rigidities*, New Haven: Yale.

Poindexter, John (1987), Testimony to the US Senate and House of Representatives hearings on the Iran-Contra affair.

Polsby, Nelson W. (1975), „Legislatures", in *Governmental Institutions and Processes* Vol. 5 of Fred I. Greenstein and Colin Campbell (eds), *Handbook of Political Science*, Reading, MA: Addison-Wesley.

Price, Don (1951), „General Dawes and executive staff work", *Public Administration Review*, 11, pp. 167–72.

Prime Minister and Minister for the Civil Service (1986), *Civil Servants and Ministers: Duties and responsibilities.* Government response to the Seventh Report from the Treasury and Civil Service Committee, London: HMSO.

Putnam, Robert A. (1973), „The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: A preliminary report", *British Journal of Political Science*, 3, pp. 257–90.

RIPA Working Group (1987), *Top Jobs in Whitehall: Appointments and promotions in the senior civil service*, London: Royal Institute of Public Administration.

Robinson, Gordon (1971), „The changing role of the Privy Council Office", *Canadian Public Administration*, 14.

Rockman, Bert A. (1984), *The Leadership Question: The presidency and the American system*, New York: Pręger.

Sanera, Michael (1984), „Implementing the Mandate", in Stuart M. Butler, Michael Sanera, Colin Campbell and W. Bruce Weinrod (eds), *Mandate for Leadership II: Continuing the conservative revoliution*, Washington: Heritage Foundation.

Scott, Graham and Gorringe, Peter (1988), „Reform of the core public sector: The New Zealand experience". A paper delivered to the Bicentennial Conference of the Royal Australian Institute of Public Administration.

Sundquist, James L. (1986), *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington DC: Brookings.

Sundquist, James L. (1988), „Needed: a political theory for the new era of coalition government in the United States", *Political Science Quarterly*, 103, pp. 613–35.

Van Loon, Richard (1981), „Kaleidoscope in grey: the policy process in Ottawa", in Michael Whittington and Glen Williams (eds), *Canadian Politics in the 1980s: Introductory readings*, Toronto: Methuen.

Van Loon, Richard (1985), „A revisionist history of planning processes in Ottawa? An open letter to Colin Campbell, S. J., „*Canadian Public Administration*, 28, pp. 307–18.

Weber, Max (1921 a), „The meaning of discipline", in H. H. Gerth and C. Wright Mills (eds), *From Max Weber: Essays in Sociology* (1948), London: Routledge & Kegan Paul.

Weller, Patrick (1985), *First Among Equals: Prime Ministers in Westminster systems*, London: Allan & Unwin.

Wildavsky, Aaron (1961), „Political implications of budgetary reform“, *Public Administration Review*, 21, pp. 183–90.

Wildavsky, Aaron (1983), „From chaos comes opportunity: the movement towards spending limits in American and Canadian budgeting“, *Canadian Public Administration*, 26, pp. 163–81.

Wilson, Woodrow (1941) (reprint), „The study of administration“, *Political Science Quarterly*, 16, pp. 481–506.

Versta iš: **Colin Campbell SJ: *Public Service and Democratic Accountability*.** Richard A. Chapman (ed.): *Ethics in Public Service* (Edinburgh University Press, Edinburgh, 1933), pp. 111–133.

Informacijos laisvė ir Švedijos biurokratas

Lennart Lundquist

Šalies vyriausybė be išsamios
informacijos ar priemonių ją gauti
yra ne kas kita, kaip farso ar
tragedijos, o gal ir abiejų prologas.
(James Madison)

Ištakos

Būtina tinkamo politinės demokratijos gyvavimo sąlyga yra tai, ar piliečiai supranta valstybės sektoriaus veiklos struktūrą ir turinį. Šiuolaikinėje visuomenėje viešasis administravimas – biurokratija – yra svarbi šios veiklos dalis. Todėl informacijos apie biurokratiją teikimas piliečiams yra reikšminga demokratijos dalis.

Ir kaipgi pilietis gauna šią informaciją? Ją teikia pati biurokratija arba tuo pasirūpina pats pilietis. Pokario metais nieko nestebino tai, kad pati biurokratija informuodavo žmones. Nuo 1960 m. įvesta speciali visuomenės informavimo tarnybos darbuotojo pareigybė. Biurokratija rengia tiesiogiai piliečiams siunčiamą informacinę medžiagą, organizuoja spaudos konferencijas, išsiuntinėja pranešimus spaudai ir pan. Šios informacijos privalumas tas, kad jos padedami piliečiai geriau išmano savo pareigas ir teises. Trūkumas tas, kad žmonės gauna tik tą informaciją, kurią, biurokratų nuomone, galima platinti. Jei biurokratai siekia vis daugiau kontroliuoti visuomenę, demokratijai tai yra labai rimtas išbandymas (Abrahamson, 1972).

Kaip pilietis gali sužinoti apie valstybės sektoriaus veiklą? Pagal Švedijos teisės tradiciją būdas surinkti informaciją yra daug senesnis negu politinė demokratija. Neretai su spaudos laisve siejamas informacijos prieinamumas Švedijos politiniame gyvenime turi senas tradicijas. Viena šios tradicijos apraiška ta, kad vyriausybės dokumentai yra vieši. Šis reiškinys buvo gyvai aptarinėjamas aštuonioliktojo šimtmečio pabaigoje ir jau nuo Spaudos laisvės įstatymo paskelbimo 1766 m. buvo priimtos direktyvos, skelbiančios, kad visi su viešuoju administravimu ar teisingumo vykdymu susiję dokumentai būtų visiems prieinami ir laisvai skelbiami.

Gustaffo III valdymo metais teisė gauti oficialius dokumentus buvo ribojama, tačiau 1809 m. Vyriausybės aktu ji buvo grąžinta. 1812 m. Spaudos laisvės įstatymas buvo sudarytas beveik taip pat kaip ir 1766 m. įstatymas. Teisė gauti dokumentus niekada nebuvo absoliuti. Išimtys buvo daromos kai kurioms dokumentų grupėms, pavyzdžiui, svarbiems užsienio politikos, kariniams ar ekonomikos dokumentams (Strömberg, 1984).

Priėmus Vyriausybės aktą 1809 m., visuomenės teisė gauti oficialius dokumentus galiojo be pertrūkių. Nuo tada šį principą reglamentavo Spaudos laisvės įstatymas, kuris yra konstitucinės teisės dalis, ir jau vien tai rodo, kokia svarba šiam reikalui teikiama Švedijos politiniame gyvenime (SOU 1983/70, p. 70).

Klausimas, ką reikėtų laikyti slaptais dokumentais, yra problema, susijusi su įgaliojimais, leidžiančiais kontroliuoti nemažą informacijos srauto visuomenėje dalį. Informacija padeda sužinoti, kas vyksta, o be informacijos vykdyti įgaliojimus daug sunkiau (Bok, 1986, p. 19). Net iš iki Spaudos laisvės įstatymo priėmimo vykusių diskusijų matyti, jog žmonės suprato, kad teisės gauti informaciją skirtumai sietini su įgaliojimų problema (Lagerroth, 1915, p. 590).

Visuomenės teisei gauti valdžios saugomus dokumentus pritariama įvairiais būdais. Piliečiui labai svarbu, kad jis gautų informaciją nepriklausomai nuo to, ar jis pats susijęs su tuo reikalu, ar ne, ir nepriklausomai nuo to, ką veikia biurokratai. O biurokratus mintis, kad dokumentai yra vieši, skatina būti kuo kruopštesniems ir atsargesniems tvarkant reikalą, kurio padariniai gali sustiprinti įstatymo viršenybės principu grindžiamą valdžią. Netgi manoma, jog taip

padidėja efektyvumas, nes viešas aptarimas pagrindžiamas dokumentais. Tai sukėlė išmanančių žmonių diskusiją apie veiklą ir ypač tą, kuriai trūksta nedviprasmiškų ir tikslių vertinimo kriterijų (SOU 1966/60 p. 72).

Taip informacijos laisvę reglamentuojantys įstatymai ir toliau atlieka reikšmingą vaidmenį šiuolaikinėje gerovės ir intervencionistinėje Švedijos valstybėje. Atrodo, jog šis faktas žinomas ir tarptautinei visuomenei. Pavyzdžiui, savo reikšmingame darbe apie šiuolaikinį kapitalizmą Shonfieldas Švedijos valstybinį sektorių apibūdina taip: „auksinių žuvelių akvariumo principas" (Shonfield, 1965, p. 399).

Kaip visuomenės teisė gauti oficialius dokumentus yra susijusi su kalbos ir informacijos laisve? Abi šios laisvės yra tarp kitų konstitucijoje numatytų laisvių ir teisių, kurios pagal 1974 m. Vyriausybės aktą garantuojamos kiekvienam Švedijos piliečiui. Kalbos laisvė reiškia, jog „žmogui neturi būti kliudoma skleisti informaciją bei idėjas, nuomones ir jausmus žodžiu ar raštu, vaizdais ar kokiu nors kitokiu būdu". Norėdamas netrukdomai naudotis žodžio laisve, žmogus turi turėti informaciją apie tai, kas vyksta visuomenėje. Informacijos laisvė reiškia: „žmogui neturi būti kliudoma ieškoti ir gauti informaciją ar kitokiu būdu susipažinti su kitų žmonių teiginiais" (Vyriausybės aktas).

Švedijos spaudos laisvėje įkūnyta mintis, kad „siekiant užtikrinti laisvą keitimąsi nuomonėmis ir žmonių švietimą", kiekvienas Švedijos pilietis „turi teisę raštu reikšti savo mintis ir nuomones, skelbti oficialius dokumentus ir daryti pareiškimus bei skleisti bet kokio pobūdžio informaciją." Oficialių dokumentų viešinimo principą galima laikyti informacijos laisvės dalimi (Spaudos laisvės įstatymas).

Toliau pateiktos kai kurios svarbiausios Spaudos laisvės įstatymo sąvokos. Jos sietinos su visuomenės teise gauti „oficialius dokumentus". „Oficialūs dokumentai" – tai visi valstybės įstaigų turimi dokumentai nepriklausomai nuo to, ar jie į ją buvo atsiųsti, ar juos parengė pati įstaiga. Visi kiti informacijos saugojimo būdai (garso įrašai, nuotraukos ar kompiuterių diskeliai) prilygsta dokumentams.

Dauguma oficialių dokumentų yra vieši. Kiekvienas gali paprašyti juos parodyti nepaaiškindamas, kodėl jų jam reikia. Valdžios institucijos privalo visokeriopai padėti kiekvienam su dokumentu

susipažinti norinčiam žmogui. Už nustatytą mokestį galima gauti ir dokumento kopiją. Įslaptinti dokumentai nerodomi. Jei dokumente yra ir vieša, ir įslaptinta informacija, piliečiui leidžiama susipažinti su viešosiomis dalimis. Jei institucija atsisako išduoti dokumentą, pilietis gali kreiptis į teismą, kad šis patikrintų tokį sprendimą.

Dokumentai, kuriuos biurokratai parengia iki pasirodant sprendimui – memorandumai, juodraščiai ir pan. – laikomi oficialiais dokumentais, jei jie kataloguojami kartu su sprendimu. Priežastis, dėl kurios piliečiai neturi teisės betarpiškai susipažinti su šio pobūdžio dokumentais, yra ta, kad tai leidžia valdžios institucijoms ramiai ir netrukdomai dirbti savo darbą.

Problema

Eidamas pas biurokratus ir ten skaitydamas dokumentus arba skaitydamas valdžios institucijų jam atsiųstą informaciją, eilinis pilietis greičiausiai gauna palyginti nedidelę informacijos apie valstybės sektorių dalį. Didžiausią informacijos dalį jis gauna iš žiniasklaidos (Sjölin, 1985, p. 7). Tada kyla klausimas, kaip žiniasklaida gauna informaciją. Akivaizdu, jog neklystame manydami, kad ryšys tarp biurokratijos ir žiniasklaidos yra nepaprastai svarbus informacijos laisvės principui įgyvendinti.

Kaip žiniasklaida gauna informaciją apie valstybės sektoriaus veiklą? Atsakymas – visais įmanomais būdais. Kaip pavyzdį galima pateikti ryšius vietiniame lygmenyje, nes būtent jame intensyviausiai bendrauja biurokratija ir piliečiai. Didesnėse, daug biurokratų turinčiose savivaldybėse valdžios institucijų iniciatyva vaidina pagrindinį vaidmenį. Žiniasklaidos atstovai gauna dienotvarkes iš visų savivaldybės komitetų prieš prasidedant jų posėdžiams. Didesni komitetai kartu pateikia ir svarbesnius sprendimą remiančius dokumentus. Po posėdžių organizuojamos spaudos konferencijos arba pirmininkas pakviečia žiniasklaidos atstovus ir praneša apie priimtus sprendimus. Visi didieji administracijos padaliniai turi savo spaudos atstovus, atsakančius už ryšius su žiniasklaida (Sjölin, 1985, p. 12).

Mažesnėse savivaldybėse, kuriose gyvenimas ne toks intensyvus, žiniasklaida be jokių išlygų turi teisę susipažinti su oficialiais dokumentais. Žurnalistai beveik kasdien eina į svarbesnes administracines institucijas ir susipažįsta su gaunamais ir išsiunčiamais dokumentais. Jie taip pat eina pas valstybės tarnautojus ir politikus pasiklausyti jų komentarų apie dienos įvykius (Sjölin, 1985, p. 72).

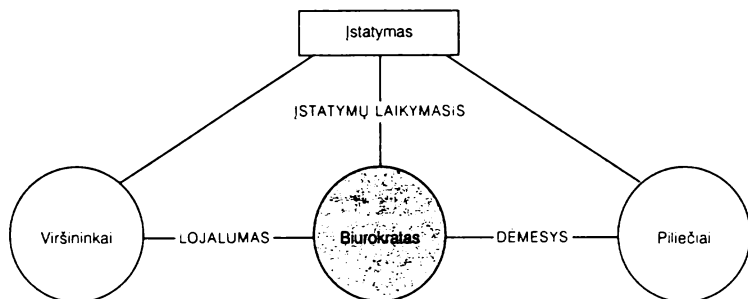
Toliau išdėstyta analizė rodo, kaip žiniasklaida renka informaciją, naudodamasi ryšiais su atskirais biurokratais. Demokratijos požiūriu iš biurokratų gauta informacija yra svarbi dėl kelių priežasčių:

1. Biurokratas taip gerai išmano savo organizacijos darbą, kad gali atkreipti žurnalisto dėmesį į tokius dalykus, kurių šis iškart gali nepastebėti.

2. Biurokratas yra gerai susipažinęs su dokumento parengiamuoju darbu, jo vertinimu ir tikrinimu, kuris nėra galutiniame dokumento tekste.

3. Biurokratas turi teisę susipažinti su įslaptintais dokumentais ir apie jų turinį gali informuoti žiniasklaidą.

Biurokratas, teikdamas informaciją žiniasklaidai, turi nepamiršti kai kurių etinių ir teisinių aspektų. Norint suprasti biurokrato požiūrį, reikia prisiminti tai, kad jį varžo poreikis būti visiems lojaliam. Vienas šio lojalumo aspektas itin svarbus – tai įstatymų paisymas, lojalumas savo viršininkams (įstatymus leidžiantiems politikams ir aukštesniojo rango biurokratams) ir dėmesys piliečiams (klientams ir kitiems interesantams). Derėtų atskirai paminėti ir lojalumą kolegoms bei dėmesį pavaldiniams (1 pav.).



1 pav. *Biurokrato etiniai santykiai*

Etines biurokrato pažiūras reglamentuoja kelios etinės sistemos. Jis turi laikytis biurokratams nustatytų etikos normų (bendroji biurokratų etika); privalo atsižvelgti į savo profesinį požiūrį (profesinė etika); kaip žmogus turi nuspręsti, ar tam tikra veikla, jo nuomone, yra gera ar piktavališka ir kokių priemonių jis imsis kiekvienu konkrečiu atveju (asmeninė etika). Negarantuotina, kad konkrečiais atvejais visos šios trys etikos sistemos jam iškels vienodus reikalavimus (Lundquist, 1988, p. 172).

Nesunku suprasti, jog šie etiniai reikalavimai gali prieštarauti vieni kitiems bei visiems kitiems darbui valstybės sektoriuje keliamiems reikalavimams (efektyvumui, įstatymo viršenybės principu grindžiamai valdžiai ir kt.). Šioje diskusijoje sutelksime dėmesį į tuos atvejus, kai biurokrato pastangos taikyti kalbos ir informacijos laisvės taisykles piliečiams prieštarauja lojalumui savo viršininkams ir galbūt ištikimybei įstatymams.

Dilema akivaizdi, nes biurokrato pareiga saugoti profesines paslaptis tradiciškai yra jo lojalumo savo viršininkams pareigos dalis. Tai gali riboti jo galimybes atskleisti informaciją. Iš kitos pusės, oficialius dokumentus reglamentuojantys įstatymai numato sumažinti profesines paslaptis iki minimumo, kad piliečiai galėtų gauti visą norimą informaciją (SOU 1975/102, p. 152). Apskritai atvirumo ir įslaptinimo debatai apima daug skirtingų įstatymų, tradicijų, profesinių įsitikinimų, etikos taisyklių, prietarų ir kt. sričių, kuriose kartais pateikiama skirtinga informacija. Šiame straipsnyje keliamą problemą galima apibendrinti taip:

> Kiek ir kokiomis aplinkybėmis biurokratas per žiniasklaidos priemones gali suteikti piliečiams informacijos apie tai, kas vysta biurokratijos sluoksniuose?

Šią problemą gvildensime keturiuose skyriuose. Pirmiausia aptarsime analizės priemones, kituose dviejuose skyriuose bus kalbama apie tai, kaip biurokratas teikia informaciją, *viešai išsakydamas kitokią negu jo viršininkai nuomonę, ir obstrukcijos* atvejus. Skyrių baigsime apmąstymais apie informacijos laisvės sąlygas Švedijoje.

Analizės priemonės

Aptariamą problemą galima susieti su bendresnio pobūdžio klausimu: „Kaip turi elgtis atsakomybę etikai jaučiantis biurokratas, jei, jo nuomone, valstybės sektoriaus veikla yra piktavališka arba neteisinga?" Norėdami atsakyti į šį klausimą, privalome turėti analizės priemones, leidžiančias naudotis esamomis veiksmų alternatyvomis. Iškart prisimename, jog galėtume pabandyti taikyti gerai žinomas Hirschmano kategorijas – *lojalumą, viešą kitokios nuomonės išsakymą ir išėjimą iš darbo.* Taigi biurokratas turi tris reakcijos į savo viršininko veiklą priemones, būtent, išlikti lojalus (*lojalumas*), nesutikti su jo požiūriu (*viešas kitokios nuomonės išsakymas*) arba atsisakyti toliau dirbti toje organizacijoje (*išėjimas iš darbo*) (Hirschman, 1970).

Kadangi kalbant apie Hirschmano kategorijas, *„viešas kitokios nuomonės išsakymas"* reiškia *atvirą* protestą, trijų jo numatytų veiksmų alternatyvų nepakanka visoms biurokrato turimoms reakcijos galimybėms aprašyti. Reikalingos priemonės, kurių biurokratas gali imtis tiesiogiai neįspėdamas savo viršininkų ir apie kurias jie gali nieko nežinoti, iki jos sukels nemalonias pasekmes. Šią kategoriją būtų galima pavadinti *obstrukcija.*

Biurokratas turi svarbų veiksmų arsenalą, kurį galima pavadinti obstrukcija – pradedant vangesniu darbu ir baigiant tikru sabotažu (Rohr, 1980, p. 207). Įprastas nepasitenkinimo išraiškos metodas yra griežtas tik būtiniausių taisyklių laikymasis tol, kol galutinai sužlugdoma visa veikla. Prioritetų pakeitimas, „perstumdant" per-

		Biurokratas laiko veiklą	
		etiška	neetiška
Biurokrato reakcija	lojalumas	1	2
	viešai išsakoma kitokia nuomonė		4
	obstrukcija		6
	išėjimas iš darbo		8

2 pav. *Biurokrato reakcija į jo organizacijos veiklą*

sonalą ir jį reorganizuojant, yra efektyvi obstrukcijos priemonė, labai sulėtinanti programos vykdymą. Pačiu grėsmingiausiu laikomas neveiklumas, kuomet biurokratas savo darbe tiesiog nieko neveikia (Warwick, 1981, p. 107). Informacijos laisvės požiūriu informacijos nutekėjimas (t. y., kai biurokratas anonimiškai paskleidžia informaciją) yra svarbi obstrukcijos rūšis.

Derinant *obstrukciją* su Hirschmano *išėjimo iš darbo, viešo kitokios nuomonės išsakymo* ir *lojalumo* kategorijomis, gaunami keturi pagrindiniai biurokrato reakcijos į savo organizacijos veiklą tipai (plg. su Thompsonu, 1985, dirbančiu su tomis pačiomis kategorijomis). Mes deriname šiuos tipus su biurokrato samprata, ar veikla etiška ar neetiška, ir gauname aštuonis atvejus, iš kurių penkis galima pavadinti „logiškais". Toliau pateikto teiginio pagrindas (skaičiai pateikiami 2 pav.) yra tas, kad biurokratas jaučia moralinę pareigą reaguoti į tai, ką jis laiko neetiška veikla.

Lojalumas (2) šiuo atveju reiškia, kad biurokratas laikosi ir vykdo nurodymus, prieštaraujančius jo moralinėms nuostatoms. Jis gali šitaip elgtis dėl įvairių priežasčių. Viena iš jų, jog jam atrodo, kad lojalumas viršininkams yra svarbesnis už visus kitus dalykus; todėl paklusdamas jis išsprendžia savo moralinę dilemą. Kita priežastis gali būti suvokimas, jog „tai nesibaigs geruoju" arba baimė konfliktuoti su savo viršininkais. Dviem pastaraisiais atvejais jo elgesys neetiškas.

Viešas kitokios nuomonės išsakymas (4) reiškia, kad biurokratas viešai išsako nepasitenkinimą veikla, kurią jis laiko piktavališka arba neteisinga. Tai jam gali sukelti problemų net ir tuo metu, kai jis skundžiasi *savo* hierarchijos ribose. Kai biurokratas išsako savo protestą žmonėms *už* savo hierarchijos *ribų*, kas paprastai vadinama „šiukšlių nešimu iš savo trobos", jis rizikuoja ne tik baisiai susipykti su savo viršininkais, bet ir su bendradarbiais. Ir čia iškyla klausimas, ką gi jis etiniu požiūriu gali pasirinkti? Jei jis turi įrodymų, verčiančių „pakelti triukšmą", ir jei jis, užuot viską viešai išsakęs, pasirenka lojalumą, jo elgesys yra neetiškas.

Obstrukcija (6) yra atvejis, kai biurokratas protestuoja anonimiškai. Jo veiksmus galima laikyti neetiškais, kadangi nepranešdamas savo viršininkams, jis pažeidžia lojalumo nuostatą. Todėl demokra-

tinėse Vakarų valstybėse, kuriose atvirumas ir svarstymas yra įprasti dalykai, tokį elgesį sunku pateisinti. Tačiau moraline prasme obstrukciją galima pateisinti tada, kai ji nukreipta prieš tokį viršininką, kuris piktybiškai ir visai to neslėpdamas peržengia leistinas ribas, ir, net viešai išsakius savo prieštaravimus, neįmanoma ištaisyti padėtį; ji galima ir tais atvejais, kai poveikio priemonės prieš viešai protestuojančius yra tokios nežmoniškos, jog neįmanoma reikalauti iš žmogaus pabandyti jas patirti savo kailiu.

Išėjimas iš darbo (8) daugeliu atvejų labai sudėtingas etinės problemos sprendimo būdas, nes paprastai biurokratas yra priklausomas nuo iš savo darbo gaunamų pajamų ir jam nelengva beatodairiškai jo atsisakyti. Jei išėjimas susijęs su kokiomis nors papildomomis pasekmėmis, jį reikėtų derinti su viešu kitokios nuomonės išsakymu. Kartais biurokratas gali geriau pasitarnauti reikalui likdamas savo poste ir, pasitelkęs obstrukciją, stengtis kovoti prieš blogį ir neteisybę. Jei biurokratas elgtųsi lyg nieko nebūtų atsitikę – vengtų viešai pareikšti savo nusistatymą – etiniu požiūriu tai nebūtų tinkama alternatyva.

Ši reakcija sietina ir su biurokrato kalbos ir informacijos laisve. Toliau aptarsime atvejus; kai biurokratas *viešai* arba *anonimiškai* (*obstrukcija)* atskleidžia žiniasklaidai faktus apie nepatenkinamas sąlygas.

Viešas kitokios nuomonės išsakymas

Ką daro biurokratas, kai jis atvirai atskleidžia informaciją (*viešai išsako kitokią nuomonę)?* Pagal Maxo Weberio idealios biurokratijos modelį yra tik viena galimybė: biurokratas išsako savo kritišką požiūrį viršininkams. Ar tokie veiksmai padeda pasiekti norimą rezultatą, priklauso nuo situacijos. Įprasta, kad biurokratai turi savo organizacijos numatytą galimybę atvirai išsakyti kitokią nuomonę, tačiau tai ne visada veiksminga. Viršininkai dažniausiai neigiamai reaguoja į kitokios nuomonės išsakymą, ir tai darantis asmuo rizikuoja užsitraukti nemalonę ar net represijas.

O ką daro biurokratas, kai kritikuoja savo viršininkus, bet šie nereaguoja taip, kaip jam norėtųsi? Kaip tada jis turėtų viešai pareikš-

ti savo nusistatymą? Jam tenka griebtis to, kas paprastai vadinama *„šiukšlių nešimu iš savo trobos"*. Tada biurokratas paskleidžia informaciją už savo įstaigos ribų apie joje vystančius negerus dalykus. Kadangi visa tai vyksta atvirai, viršininkai labai greitai išsiaiškina protestuotoją.

Kokia gi ta moralinė „šiukšlių nešimo iš savo trobos" pusė? Peteris Frenchas nurodo situacijas, kuriose toks elgesys moraliniu požiūriu pateisinamas ir kuriose lojalumas savo viršininkams yra tik antraeilis dalykas. Pirma, jau turi būti išbandytos visos kitos priemonės. Antra, biurokratas turi būti rūpestingai apmąstęs, prieš kokių moralinių ar teisinių taisyklių pažeidimus jis protestuoja. Trečia, ta veikla turi kelti grėsmę valstybei arba jos žmonėms. Ketvirta, biurokratas turi kalbėti apie konkrečius veiksmus, o ne išsakyti bendrus nusiskundimus. Penkta, kartu su kaltinimais privalu pateikti ir nedviprasmiškus įrodymus (French, 1983, p. 135; Bok, 1981, p. 213).

Viena „šiukšlių išnešėjo" problemų yra tiksliai žinoti, kada jam reikia tai daryti. Daugelis klausimų yra tokie, jog protaujančių žmonių nuomonės gali būti skirtingos dėl to, ko reikėtų imtis. Skirtingos nuomonės yra visai suprantamas dalykas ir jų buvimas nereiškia, kad nepritardamas kito nuomonei turi iškart apie tai paskelbti visam pasauliui. Kad atskleisdamas tiesą apie iškilusias problemas biurokratas nejaustų sąžinės priekaištų, jis turi neabejoti, jog elgiasi teisingai (pavyzdžiui, pagal minėtus penkis Frencho teiginius). Negerų dalykų, deja, vis dar pasitaiko, ir kiekvienas biurokratas turi būti dvasiškai ir emocionaliai pasiruošęs su jais susidurti ir į juos reaguoti (Stahl, 1983, p. 22).

„Šiukšlių nešimas iš savo trobos" daro didžiulį poveikį biurokratinei organizacijai: jis prieštarauja bendrai pavaldinio lojalumo savo viršininkams pareigai. Moralinės dilemos galima išvengti, jeigu biurokratas žino, kad jei lojalumo viršininkams prievolė prieštarauja aukštesniems idealams, ji yra neteisėta. (pvz., sąžiningumui arba žmonių valdžiai) (French, 1983, p. 136; Graham, 1974, p. 92).

„Šiukšlių nešimas iš savo trobos" gali sukelti rimtų pasekmių ir pačiam biurokratui. Jei jis prisidaro bėdos išsakydamas prieštaravimus tiesiogiai savo viršininkams, nesunku suprasti, kad visiems sužinojus apie vidines organizacijos problemas, reakcija į „šiukšlių ne-

šimą iš savo trobos" bus dar griežtesnė. Yra keletas veiksnių, suteikiančių visai padėčiai ypatingą nemalonumo ir kartėlio atspalvį: biurokratui tenka apkaltinti žmones, kuriems jis dirba ar su kuriais bendradarbiauja, dėl daromų klaidų ar nusikaltimo jis nukrypsta nuo bendros organizacijos politikos ir nustatytų elgesio normų bei pažeidžia lojalumo savo organizacijai principą. Visa tai sukelia audringą jo viršininkų ir bendradarbių reakciją (Bok, 1981, p. 206; Williams, 1985, p. 14).

Sukaupta patirtis apie tai, kas atsitinka „šiukšlių išnešėjui", yra visai nedviprasmiška. Begalė pavyzdžių iš įvairiausių šalių rodo, kad net ir tuomet, kai viešai atskleisti problemas buvo neišvengiama, tolesnis gyvenimas ir darbas tai padariusiam asmeniui tapdavo visai nesaldus. Jam buvo duodamos pačios bjauriausios užduotys, prasčiausias kabinetas, pati nekompetentingiausia sekretorė ir pan. (Williams, 1985, p. 14). Nutrūkdavo geri asmeniniai santykiai su bendradarbiais, jo vengdavo, pasklidavo gandas apie jo nepatikimumą (Bok, 1981, p. 204) ir apie jį kalbėdavo kaip apie kiršintoją. Kartais padėtis darbovietėje tapdavo tokia nepakenčiama, kad galiausiai jam tekdavo išeiti iš darbo, nors galimybės įsidarbinti kitur niekuomet nebuvo labai didelės (Boling ir Dempsey, 1981, p. 15).

Kadangi organizacijos reakcija į „šiukšlių nešėją iš savo trobos" sukelia tokias rimtas pasekmes, galima numanyti, kad pavojaus signalai suskamba tik palyginti nedaugeliu atvejų, kai skambinti tikrai būtina (Boling ir Dempsey, 1981, p. 15). Nagrinėjant tokius veiksmus pateisinančius veiksnius, kuriuos žmonės turi gerai apgalvoti prieš pradėdami „gabenti šiukšles", akivaizdu, kad ši priemonė laikoma kraštutine net demokratinėse Vakarų valstybėse (Williams, 1981, p. 15).

Tačiau yra priežasčių, verčiančių labai rūpestingai ištirti kiekvieną „šiukšlių nešimo iš savo trobos" atvejį. Be abejo, žmonės ne visada imasi tokių priemonių vedini gerų paskatų ir rezultatai ne visada būna tik teigiami. Bok išvardijo keletą gana problemiškų šio reikalo aspektų. Pasitaiko nepagrįstų kaltinimų, kuriuos meta „nusivylęs, nekompetentingas, piktavalis ir paranojiškas asmuo" ir „tie, kurie buvo neteisingai apkaltinti, praranda darbą ir sužlugdoma jų reputacija, įsibraunama į jų privatų gyvenimą ir pakertamas pasitikėjimas jais." Organizacijai, kurios veikla tampa visiems žinoma po

tokių nuolatinių „šiukšlių iš trobos išnešimų", darosi sunku normaliai dirbti. „Atsiranda tokia šnipinėjimo, tarpusavio nepasitikėjimo ir įtarumo atmosfera, dėl kurios jokia organizacija negali normaliai dirbti" (Bok, 1986, p. 213).

Ar Švedijos biurokratai turi kokių nors ypatingų galimybių skelbti visuomenei pavojaus signalą per žiniasklaidos priemones? Tam tikra prasme taip. Biurokratai negali nustatyti tokių informacijos apribojimų, kuriuos būtų galima laikyti kalbos laisvės apribojimu, t. y. vadovai negali uždrausti savo darbuotojams skleisti informaciją, kurios įslaptinimas įstatymuose nenumatytas. Visi turi žodžio laisvę. Net tada, kai vadovybė paskiria darbuotoją ryšiams su žiniasklaida, nereiškia, kad visi kiti darbuotojai turi tylėti (Norström ir Sverne, 1981, p. 8; JO 1985/86:340).

Biurokrato teisė informuoti yra bendros žodžio laisvės dalis. Pagrindinė rekomendacija yra ta, kad jis gali laisvai kalbėti apie tai, ką sužinojo savo darbe. Tai taip pat reiškia, kad jis gali stengtis susitikti su žiniasklaidos atstovais, kad galėtų suteikti jiems norimą informaciją. Tačiau teikti kam nors informaciją jis neprivalo (JO 1975/76:324).

Kadangi slaptumas prieštarauja vakarietiškosios demokratijos atvirumo reikalavimui, kyla klausimas: „Ar galima etiškai išsaugoti slaptumą?" Bok išeities taškas slaptumui pateisinti yra tas, kad kiekvienu atveju privalu viešai apsvarstyti moralinį slaptumo pagrindą (Bok, 1986, p. 112). Po to ji pateikia (p. 175–176) tris slaptumą biurokratijos sferoje palaikančius argumentus, kuriuos galima suformuluoti taip:

Visiškas atvirumas sumažina biurokratams diskusijų ir optimalaus sprendimo priėmimo galimybes. Politika retai būna aiški nuo pačios pradžios; procesas reikalauja, kad būtų gerai pasverti visi argumentai. Jei tai vyktų visiškai viešai, yra pavojus, kad, užuot pasirinkę dar abejonių keliantį ar kūrybingesnį variantą, biurokratai pasirinks mažiausiai prieštaravimų keliantį ir saugiausią sprendimą.

Administraciniuose reikaluose gali būti svarbus ir netikėtumo elementas, kad būtų galima išvengti neteisėtos įvairių ypatingų interesų turinčių grupių opozicijos ir nesuteikti nepelnytų privilegijų tam tikroms grupėms. Visiškai viešai atliekamas nusikaltimo tyri-

mas vargu ar leistų įkalinti kokius nors sukčius, o visuomenės svarstymai iki sprendimo devalvuoti valiutą priėmimo sukeltų nepageidautinas pasekmes.

Dažnai pasitaikanti priežastis yra nenoras pakenkti žmonėms atskleidžiant informaciją apie jų asmeninį gyvenimą, kurią jie savanoriškai pateikė biurokratams. Kas numatyta Švedijos įstatymuose apie informacijos atskleidimą? Svarbiausias principas visiškai aiškus: viešumas yra taisyklė, o išimtys galimos tik po specialaus svarstymo ir jos turi būti aiškiai nustatytos įstatymuose. Įslaptinimo priežastys detaliau aptariamos rengiant įstatymus. Pabrėžiama, jog slaptumas neturi tapti įprastu dalyku. Jei kas nors prašo leidimo susipažinti su įslaptintu dokumentu, nustatant jo slaptumą, visada reikia įsitikinti, ar tai numatyta atitinkamame įstatyme. Institucija neturi teisės atsisakyti jį išduoti paprasčiausiai teigdama, kad dokumentas yra pažymėtas antspaudu „slaptas".

Kokie dokumentai įslaptinami? Spaudos laisvės įstatyme numatytos septynios pagrindinės slaptumo kategorijos:

1. Karalystės saugumas arba jos santykiai su užsienio valstybe ar tarptautine organizacija.
2. Karalystės centrinė finansų politika, pinigų politika arba užsienio valiutos politika.
3. Valstybės institucijos veikla inspekcijos, kontrolės ir kitokio pobūdžio priežiūros srityse.
4. Nusikaltimų prevencijos ir teisminio persekiojimo interesai.
5. Valstybės ar bendrijų ekonominiai interesai.
6. Asmenų ekonominių sąlygų arba asmens neliečiamumo apsauga.
7. Gyvūnų ir augalų rūšių išsaugojimo interesai.

Įstatymas dėl įslaptinimo nustato profesinio slaptumo ir draudimo išduoti įslaptintus dokumentus taisykles. Tokių nuostatų įtraukimas į parlamento (*Riksdagen*) paruoštą įstatymą pagrįstas teiginiu, jog viešumas yra toks svarbus, kad tik parlamento sprendimai jį gali apriboti. Institucijos neturi teisės įslaptinti dokumentą, jei tai nėra konkrečiai numatyta įstatyme (JO 1985/86:346).

Taigi slaptumas susijęs su dokumentą įslaptinusia administracine institucija bei jos tarnautojais ir galioja bendraujant su kitomis

administracinėmis institucijomis. Slaptumas nustatomas tam tikram laikui, kurio trukmė būna įvairi priklausomai nuo laikotarpio, per kurį dokumento turinio atskleidimas galėtų pakenkti slaptumo saugomam interesui. Pavyzdžiui valstybės saugumą liečiantys dalykai yra įslaptinami daugiausia keturiasdešimt metų; valstybės centrinė finansų politika daugiausia dešimt metų, o asmenų sveikatos būklę ar kitus asmeninius reikalus liečiantys dalykai daugiausia septyniasdešimt metų.

Kas nustato įslaptinimo struktūrą Švedijos įstatymuose? Pagrindinis dalykas yra kuo mažesnis slaptumas visuomenės interesų labui. Informaciją galima įslaptinti, jei jos atskleidimas trukdytų ar gerokai apsunkintų tam tikrą veiklą. Norint apsaugoti atskirų piliečių interesus, slaptumas taikomas dar plačiau (Corell ir kt., 1980, p. 39). Kai kada dokumentai įslaptinami daug labiau negu biurokratų profesinės paslaptys. Šiuos atvejus aptarsime kitame obstrukcijai skirtame skyriuje.

Kai biurokratas pateikia oficialią informaciją spaudai, jo veiksmus reglamentuoja Spaudos laisvės įstatymas, tad jo viršininkai negali jam šito neleisti. Informacijos atskleidimas negali būti bet kokio pobūdžio represijų dingstis – drausminei nuobaudai, kritikai ar perspėjimui; jo veiksmai negali sumažinti galimybių pakelti pareigas; ankstesnio darbdavio rekomendacijoje potencialiam naujam darbdaviui negali būti užuominos apie tai, kad jis atskleidė oficialią informaciją. Viršininkai ir netgi teisėjas išvis negali kištis į tą reikalą ir bandyti nustatyti, ar jo veiksmai buvo leistini, ar ne. Iš kitos pusės, institucija turi teisę reaguoti į tą žiniasklaidos priemonėse pateiktą informaciją, kurią ji laiko klaidinga (JO 1975/76:317; JO 1985/86:340; plg. Norström ir Sverne, 1981, p. 9).

Ar tai reiškia, kad Švedijos „šiukšlių iš savo trobos nešėjui" negresia tos socialinės sankcijos, kurios panašioje padėtyje yra taikomos kitose šalyse? Vargu. Švedijos patirtis rodo, kad įstatymo be išlygų ginami informatoriai gali sulaukti rimtų nemalonumų. „Išujimo" mechanizmas Švedijoje veikia nė kiek ne prasčiau negu kitose šalyse (Granholm, 1986).

Obstrukcija

Atrodo, kad obstrukcija yra labiau paplitusi negu viešas kitokios nuomonės išsakymas. Apie obstrukciją pradėjusio biurokrato veiklą ne visada sužino viršininkai, o tai reiškia, kad jis išlieka anonimu ir gali išvengti visų „šiukšlių iš savo trobos nešėjui" gresiančių nemalonumų. Tačiau biurokratas vis dėlto rizikuoja ir to pavojaus nederėtų sumenkinti. Jei jį „išaiškins", jam neabejotinai gresia visos tos pačios sankcijos, kurios paprastai taikomos „šiukšlių išnešėjui". Nei viršininkai, nei bendradarbiai jokiu būdu nemanys, kad jo veiklos slaptumas yra šiek tiek švelninanti aplinkybė, leidžianti jį ne taip griežtai pasmerkti.

Pašaliniams asmenims anonimiškai atskleidžiama informacija apie tai, kas vyksta tarp biurokratų, vadinamasis informacijos nutekėjimas, kai kuriose šalyse ganėtinai paplitęs reiškinys. Informacijos nutekėjimo būdai yra įvairūs – anonimiškas telefono skambutis ar žinutė arba asmeniniai biurokrato ir žurnalisto kontaktai. Kartais ir žurnalistai nežino, kas atskleidė informaciją. Taktiniais sumetimais informacijos nutekėjimą gali naudoti ir valdžioje esantys žmonės – pavyzdžiui, norėdami sužinoti kuo daugiau nuomonių kokiu nors konkrečiu klausimu. Kaip ir „šiukšlių nešimo iš savo trobos" atveju, nutekėjusi informacija ne visada yra patikima (Bok, 1981, p. 216).

Atrodo, jog informacijos nutekėjimas Švedijos politikoje nėra labai svarbus, ir tai įrodo, jog galimybės gauti norimus oficialius dokumentus yra pakankamai didelės. Tačiau informacijos nutekėjimo atvejų vis dėlto pasitaiko, tad kyla klausimas, kaip juos vertinti pagal Spaudos laisvės įstatymo nuostatas. Ar Švedijos teisinėje sistemoje yra numatytos kokios nors konkrečios aplinkybės, kurioms susiklosčius galima imtis obstrukcijos, t. y. kad biurokratas galėtų anonimiškai atskleisti informaciją spaudai?

Informacijos nutekėjimas reiškia, kad biurokratas išlieka anonimu. Todėl pati svarbiausia yra informaciją atskleidžiančio asmens teisės į anonimiškumą problema. Švedijos įstatymai šiuo požiūriu visiškai aiškūs. Yra specialios anonimiškumą garantuojančios taisyklės. Informatorių teisė į anonimiškumą ilgą laiką buvo laikoma viena svarbiausių Švedijos Spaudos laisvės įstatymo nuostatų (Bet.

1912, p. 60). Be kitų dalykų, prievolė ginti anonimiškumą buvo primygtinai teigiama garsiojoje 1912 m. komisijos ataskaitoje:

> Dabar vykstantis savęs tyrinėjimas, kurio reikia mūsų visuomenei, negali išsiversti – bent jau tokioje nedidelėje visuomenėje ir su mūsų prigimties žmonėmis – be efektyvios anonimiškumo apsaugos. Socialinės aplinkos – šeima, viršininkai, draugai, verslo santykiai ir pan. – paisymas bei intelektinio ar ekonominio diskomforto baimė daro didžiulį spaudimą asmens kalbos laisvei. Netikra „*esprit de corps*“ bei netikras „solidarumo jausmas“ ir toliau išlieka visuomenei kenksmingi veiksniai, į kuriuos privalu atsižvelgti.
> Anonimiškumo apsauga yra tas saugiklis, kuris sumažina spaudimą, ir daugeliu atveju tik jis vienas leidžia ištarti žodį, kuris privalo būti ištartas, ir atskleisti faktus, kurie turi būti atskleisti (Bet. 1912, p. 63).

Tai, kad biurokratas gali atskleisti oficialią informaciją, yra visuomenės teisės susipažinti su oficialiais dokumentais principo rezultatas. O kas gi atsitinka, kai biurokratas atskleidžia įslaptintą informaciją? Tiesą sakant, informacijos laisvė taikytina ir daugeliu šių atvejų. Biurokratas gali būti laikomas atsakingu tik tada, kai dėl informacijos atskleidimo jį galima apkaltinti:

1. Valstybės išdavimu, šnipinėjimu, rimtas pasekmes sukeliančiu šnipinėjimu, neleistinu manipuliavimu slapta valstybės informacija, viešu raginimu, kuriuo siekiama kurstyti neapykantą ar panieką monarchui, jo šeimai, vyriausybei, parlamentui arba pilietinius neramumus, išdavyste, apgaule ar bandymu įvykdyti tokius nusikaltimus arba pasiruošimu jiems ar kurstymu įvykdyti tokį nusikaltimą;
2. Neteisėtu visuomenei neišduotino oficialaus dokumento išdavimu, draudimo išduoti tokį dokumentą panaikinimu pažeidžiant valstybės institucijos nustatytą apribojimą išduoti tą dokumentą, jei toks veiksmas yra tyčinis; arba
3. Tyčiniu pareigos laikyti paslaptyje specialiame teisės akte nurodytus atvejus nepaisymu (Spaudos laisvės įstatymas).

Biurokratas turi teisę atskleisti gana daug įslaptintos informacijos, nebijodamas jokių nemalonių pasekmių. Kaip tai derėtų suprasti? Kur yra ta tiksli riba to, ką jis gali sau leisti? Du pirmieji ką tik minėti punktai nekelia beveik jokių problemų. Pirmuoju atveju biurokratas neturi teisės įvykdyti tam tikrus nusikaltimus, o antruoju nepriklausomai nuo paslapties pobūdžio jis neturi teisės padik-

tuoti ilgas ištraukas iš įslaptinto dokumento arba jį išduoti. Abiem atvejais profesinė paslaptis yra viršesnė už laisvę suteikti informaciją. Informatoriaus anonimiškumas šiuo atveju nesaugomas.

Tačiau įslaptintą informaciją vis dėlto galima atskleisti ir likti nenubaustam. Kodėl taip yra? Iš tiesų gal kiek ir keista, jei iš pradžių informaciją įslaptiname, o po to leidžiame ją atskleisti spaudai. Informacijos laisvės taisyklių pagrindas yra siekti maksimalaus atvirumo. Norint, kad žiniasklaida pajėgtų pateikti visą, išsamią ir teisingą informaciją, ji kartais reikalauja leidimo susipažinti ir su įslaptintąja. Slaptumo taisyklės duoda tik bendras rekomendacijas, nustatančias slaptumo ir viešumo prioritetus. Nelengva numatyti visų taisyklių taikymo konkrečiais atvejais pasekmių. Kartais gali būti išmintinga leisti, kad atvirumo troškimas nusvertų slaptumo poreikį (Corell *ir kt.*, 1980, p. 36; SOU 1983/70:131).

Kai kuriais atvejais įslaptinimas saugant kažkieno interesus neleidžia pažvelgti į tai, kaip biurokratai tvarko savo reikalus. Tai ypač pasakytina apie valstybinės valdžios vykdymą. Jei įslaptinimas saugo, pavyzdžiui, verslo paslaptis ar atskirų asmenų gyvenimą, tada padėtis visiškai kitokia. Tokiais atvejais informacijos laisvė paprastai laikoma ne tokia svarbi kaip profesine paslaptis (ten pat).

Neatrodo, kad visa įslaptinta informacija, su kuria susipažįsta žiniasklaidos atstovai, patenka į spaudą. Žurnalistas gali žinoti, kad jos išspausdinimas bus netinkamas žingsnis, tačiau tos paslapties žinojimas jam gali labai padėti bandant paaiškinti, kas iš tiesų atsitiko (ten pat).

O dėl trijų minėtų Spaudos laisvės įstatymo punktų nereglamentuojamos įslaptintos informacijos sprendimą informuoti žiniasklaidą, ar ne, nebijodamas jokių represijų, priima pats biurokratas. Institucija gali ir nemėginti išsiaiškinti, kas buvo tas informatorius, o informaciją gavęs žmogus gali neatskleisti to asmens tapatybės. Jei asmuo bent pabando išsiaiškinti informatoriaus tapatybę, t. y. mėgina įtikinti žurnalistą, kad šis pasakytų to žmogaus pavardę, ar pradeda klausinėti tos institucijos darbuotojų, jis gali būti nubaustas bauda arba daugiausia metams pasodintas į kalėjimą. Informatorius yra labai rūpestingai saugomas. Jei yra pagrįstas įtarimas, kad informatorius padarė nusikaltimą, informaciją gavęs asmuo turi atsakyti

į tiesioginį klausimą, ar būtent tas įtariamasis jam atskleidė informaciją.

Priežastis, dėl kurios įstatymuose yra pabrėžiama informacijos suteikimo laisvė, glūdi ir tikėjime, kad žiniasklaidos atstovai sugebės tinkamai elgtis su įslaptinta informacija. Spauda turi savireguliavimo mechanizmą – etikos taisykles bei specialios paskirties organizaciją, prižiūrinčią, kad tų taisyklių būtų laikomasi. Be to, gali būti taikomos ir įstatyme numatytos nuostatos dėl atsakomybės (SOU 1983/70:131; Strömberg, 1984, p. 248). Todėl paprastai informatorius negali būti laikomas atsakingu už savo veiksmus. Tačiau kažkas visada yra atsakingas už spaudoje pasirodžiusią informaciją. Atsakomybės grandinė nurodyta pakankamai išsamiai. Jei nusikaltimą įvykdo periodiniai leidiniai, pažeisdami spaudos laisvės taisykles, atsako leidėjas. Jei tokio asmens nėra – laikraščio savininkas. Jei nepavyksta rasti laikraščio savininko, tenka atsakyti spaustuvininkui.

Buvo tik vienas atvejis, kai generalinis prokuroras (*justitiekanslern*), ant kurio pečių gula didžiausia atsakomybė už tai, kad būtų paisoma spaudos laisvę reglamentuojančių įstatymų, bandė įtikinti žurnalistą duoti teisme parodymus prieš informatorių. Spaudos reakcija į generalinio prokuroro veiksmus buvo labai audringa. Garsus žurnalistas, pavyzdžiui, teigė, jog kaltinimai dėl Spaudos laisvės įstatymo pažeidimo yra daug mažiau svarbūs, negu pažado išlaikyti informatoriaus anonimiškumą sulaužymas. Tai suprantama, nes norėdami sėkmingai dirbti, laikraščiai turi saugoti savo informacijos šaltinius (Nycander, 1988).

Dėl šios bylos kilę debatai akivaizdžiai parodė, jog šioje srityje dar daug kas neaišku. Iš dalies daug ką būtų galima paaiškinti tuo, kad įvairūs suinteresuoti asmenys kalbėjo iš skirtingų pozicijų. Priešingai nei žurnalistai, teisininkas teigė, kad byla susijusi su kai kuo daugiau negu spaudos etika. Žinoma, spaudos laisvė yra svarbesnė negu įstatymais įtvirtinta teisė, tačiau ne visada. Tai reiškia, kad įstatymais draudžiamą informaciją spausdinantis laikraštis elgiasi neatsakingai, „neatsižvelgdamas į tai, jog informacijos šaltinis gali būti atskleistas ir nubaustas“ (Axberger, 1988). Šios konkrečios bylos baigtis nebuvo kokia nors ypatinga iš dalies dėl to, kad informa-

torius pats prisipažino (kai sulaukė senaties termino), iš dalies ir dėl to, kad teisme generalinis prokuroras nedarė nieko daugiau, tik paprašė, kad žurnalistas patvirtintų informatoriaus tapatybę.

Informacijos laisvės taisyklės reiškia, kad laikydamas kolegų biurokratų veiklą piktavališka ar neteisėta, biurokratas turi nemažas galimybes atskleisti spaudai net įslaptintą informaciją. Taigi susidaro padėtis, kurioje biurokratas atsižvelgia į visuomenės interesus ir paklūsta įstatymui, tuo pačiu metu nebūdamas lojalus savo viršininkams. Su šia moraline dilema susidūrusį biurokratą saugo įstatymas. Galima net teigti, kad įstatymai tiesiogiai skatina informacijos nutekėjimu grindžiamą obstrukciją. Informacijos ir kalbos laisvė yra tokia svarbi, kad visi kiti su lojalumu susiję santykiai yra tik antraeiliai.

Suprantama, nėra išsamios informacijos apie informacijos nutekėjimo iš biurokratų mastą. Norėdami nustatyti, ar informacijos nuteka dažnai, pabandykime išnagrinėti vieną pavyzdį – įžymios taikos asociacijos ataskaitą apie Švedijos ginklų eksportą liečiančią informaciją, kuri priklauso griežčiausiai įslaptintai užsienio reikalų ir gynybos sferai. Suvokusi, kad tai nėra paprasta, asociacija nutarė nusiųsti laiškus maždaug šimtui penkiasdešimt ministerijų valstybės tarnautojų ir be užuolankų paakinti, „kad, manydami, jog ta informacija turi tapti žinoma, jie pasinaudotų savo įslaptintos informacijos anonimiško atskleidimo teise“. Visa buvo pagrįsta tuo, kad tokia informacija leis plačiau aptarti Švedijos nacionalinį saugumą ir ginklų eksportą. Laiško pabaigoje buvo primygtinai prašoma:

> Būkite ištikimi tiesai ir sąžiningiems, tinkama informacija pagrįstiems debatams. Net tada, kai darbdavys tikisi, kad jūs būsite tylūs ir lojalūs pavaldiniai. Jei galite gauti įslaptintos informacijos, kurią, jūsų nuomone, reikėtų viešai paskelbti, žinokite, kad jeigu nuspręstumėte atskleisti tą informaciją spaudai, konstitucija yra jūsų pusėje. (Jederlund *ir kt.*, 1989)

Valdžios institucijų reakcijos ilgai laukti neteko. Trys asmenys, kurie yra teisinių skyrių vadovai (vyriausiasis ministerijos teismų ekspertas) straipsnyje *Dagens Nyheter* (įtakingame laikraštyje) tvirtino, kad šiame laiške taikos asociacija kurstė valstybės tarnautojus įvykdyti nusikaltimą. Straipsnyje buvo pateikta ir informacijos laisvę reglamentuojančių taisyklių apžvalga (Hirschfeldt, 1989).

Savo atsakyme Taikos asociacija teigė, kad ji puikiai žino slaptumą reglamentuojančias taisykles, tačiau laiške ministerijų tarnautojams minėtos įslaptintos informacijos atskleidimas nesibaigs tuo, jog valstybės tarnautojai turės atsakyti už informacijos nutekėjimą, nes juos saugo Spaudos laisvės įstatymas. Be to, buvo paskelbta, jog laiško išsiuntinėjimas jau davė vaisių: asociacija gavo įslaptintos informacijos iš ministerijose dirbančių biurokratų (Jederlund *ir kt.*,1989). Šis pasikeitimas nuomonėmis rodo, kad žmonės gali sutikti su tuo, kas numatyta įstatyme, tačiau gali turėti skirtingas nuomones apie tai, kiek tos taisyklės gali būti taikomos konkrečiais atvejais.

Kai kurie pamąstymai

Nėra empirinių tyrinėjimų, padedančių išsiaiškinti, kaip Švedijos visuomenėje įgyvendinamos žodžio laisvės nuostatos. Preliminarų vertinimą būtų galima padaryti įvertinant tas sąlygas, kurios yra palankios toms laisvėms ir kurios pasisako prieš jas. Išeities taškas yra tai, kad įstatymai yra (pakankamai nedviprasmiškai) palankūs informacijos laisvei.

Yra daug veiksnių, rodančių, kad informacijos laisvę reglamentuojantys Švedijos įstatymai gerai veikia realiame gyvenime. Labai svarbi aplinkybė yra ilgalaikė jų tradicija. Jau du dešimtmečius Švedijos biurokratijai taikomas principas, kad visuomenė turi teisę susipažinti su oficialiais dokumentais, tebėra labai veiksmingas ir šiandien. Šios teisės svarbą rodo ir tai, kad ją reglamentuoja konstitucija.

Dar vienas teigiamas veiksnys yra tas, kad spaudos laisve ir viešumu domisi įvairiausių sluoksnių žmonės. Aukšto rango administracinės priežiūros institucijos skiria daug dėmesio informacijos laisvės problemoms. Generalinio prokuroro pareigybės aprašyme yra aiškiai pasakyta, jog jis privalo užtikrinti, kad būtų išlaikomos nustatytos spaudos laisvės ribos, todėl visai suprantama, kad jo kišimasis kartais sukelia audringą žiniasklaidos atstovų reakciją. Parlamento ombudsmenai (*justitieombudsmännen*) savo metinėse ataskaitose aptaria probleminius visuomenės teisės susipažinti su specialiu spaudu pažy-

metais oficialiais dokumentais aspektus. Vos iškilus kokiam nors su informacijos laisvei svarbiais principais susijusiam reikalui, jis aptariamas žiniasklaidos priemonėse. Kadangi savo darbe žiniasklaidos atstovai labai priklauso nuo galimybės susipažinti su oficialiais dokumentais bei kita valstybės sektoriaus veiklą nušviečiančia informacija, jie visada audringai reaguoja į bet kokius mėginimus ją riboti.

Yra ir veiksnių, verčiančių imtis priešpriešinių veiksmų prieš „šiukšlių nešimą iš savo trobos" bei informacijos nutekėjimą. Nepaisant didžiulės viešumui teikiamos reikšmės ir nepaisant visų pastangų apsaugoti informatorių, viešai pasisakantiems asmenims arba atskleistiems informacijos nutekėjimo šaltiniams tenka iškęsti visas represijas, kurios laukia panašiose situacijose atsidūrusių žmonių ir kitose šalyse. Tai gali priversti biurokratą tylėti net tada, kai žiniasklaidos priemonių informavimas būtų visiškai pateisinamas. Ypač subtilus yra anonimiškumo apsaugos klausimas, nes informacijos nutekėjimas biurokratui gali būti patrauklesnis negu „šiukšlių nešimas iš savo trobos".

Įstatymai niekada negali labai tiksliai numatyti visų galimų atvejų, ir todėl įvykius įstatymo požiūriu galima aiškinti taip, kad institucijos imtųsi daug griežtesnių nei derėtų sankcijų. Visada yra galimybė konfliktams tarp šalių įsiliepsnoti. Žiniasklaidos atstovai linkę manyti, kad informacijos laisvės ribos yra daug platesnės, negu tai atrodo valdžios institucijoms. Švedijos žiniasklaidos atstovai nelinkę tikėti valdžios institucijų geranoriškumu, išreikšdami tai nuolatinėmis abejonėmis dėl pakankamos informatoriaus anonimiškumo apsaugos. Kai visos apie informacijos laisvę sukurtos priemonės leidžia daryti prielaidą, kad valdžios institucijos ir žiniasklaida turėtų pasitikėti vienos kitomis, bet koks disonansas gali sukelti problemų (SOU 1983/70:13, 178).

Galime tik spėlioti, kodėl biurokratijai pavyksta įtikinti savo nepatenkintus darbuotojus neprotestuoti. Diskusijose apie „šiuolaikišką organizaciją" naudojami argumentai galbūt padėtų tai paaiškinti. Debatuose teigiama, jog visa organizacijos veikla turi būti nukreipta į jos gerovę. „Vadovas gali elgtis kaip hunų Atila, tačiau, jei jo veikla padeda organizacijai efektyviau dirbti, jam viskas atleidžiama" (Scott ir Hart, 1989, p. 37).

Tai reiškia, kad organizacijos vertybės yra svarbesnės už atskirų asmenų vertybes, tad žmonėms nelieka nieko kito, kaip prisitaikyti prie organizacijos įgeidžių. Rezultatai yra tokie, kad

> asmens moralumas yra sutapatinamas su organizacijai naudingu požiūriu ir elgesiu. Asmenims yra atlyginama už tai, kad jie taip „priderintų" savo asmeninius požiūrius ir elgesį, kad neliktų nė mažiausio disonanso su organizacijos imperatyvais. Taip individualizmas pakeičiamas paklusnumu, nes taip geriau organizacijai (Scott ir Hart, 1989, p. 52).

Esant tokiam konformistiniam požiūriui į moralę, vargu ar verta stebėtis, kai šiuolaikinės organizacinės kultūros žmonės taip audringai neigiamai reaguoja į „šiukšlių nešimą iš savo trobos" ar informacijos nutekėjimą. Čia kyla klausimas, ar atvirumą skatinantys veiksniai yra pakankamai stiprūs, kad atsispirtų priešpriešiniams veiksmams.

Padėka

Autorius nori padėkoti Michaelui Huntui iš Sheffieldo politechnikos instituto už komentarus ankstesniam šio straipsnio variantui.

Literatūra

Abrahamson, K. (1972), *Samhällskommunikation: Om kontakten mellan myndigheter och medborgare*, Lund: Studentlitteratur.

Axberger, H. G. (1988), „DN:s okunnighet förvånar", *Dagens Nyheter, 7 December.*

Bet. (1912), *Betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning*, Afgifvet den 20 December 1912 af Särskilda kommitterade inom Justitiedepartmentet, Stockholm: 1912.

Bok, S. (1981), „Blowing the Whistle", in J. L. Fleishman, L. Liebman and M. H. Moore (eds), *Public Duties: The moral obligations of government officials*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bok, S. (1986), *Secrets: On the ethics of concealment and revelation*, Oxford: OUP.

Boling, T. E. and Dempsey, J. (1981), „Ethical dilemmas in government: Designing an organisational response", *Public Personnel Management Journal*, 10, pp. 11–19.

Corell, H. *et al.* (1980), *Sekretesslagen, 1980 års lagstiftning med kommentarer,* Stockholm: Norstedt.

French, P. A. (1983), *Ethics in Government*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Graham, G. A. (1974), „Ethical Guildelines for Public Administrators: observations on rules of the game", *Public Administration Review*, 34, pp. 90–2.

Granholm, A. (1986), *Uppror i byråkratin, Om dålig arbetsmiljö i den offentliga sektorn under 200 år,* Stockholm: Prisma.

Hirschfeld, J. (1989), „Meddelarfriheten har gränser", *Dagens Nyheter*, 2 May.

Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Jederlund, L. (1989), „Glädjande läcktor från Rosenbad", *Dagens Nyheter,* 7 May.

Jederlund, L. *et al.* (1989), „Läck hemlig information", *Dagens Nyheter*, 18 April.

JO (1975–6, 1985–6), *Justitieämbetsmännens ämbetsberättelse.*

Lagerroth, F. (1915), *Frihetstidens författning*, Stockholm: Bonniers.

Lundquist, L. (1988), *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur.

Norström, C. And Sverne, T. (1981), *Offentlighet och sekretess i socialtjänsten*, Stockholm: Skeab.

Nycander, S. (1988), „Vad tycker journalister om påtryckningar på vittnen", *Dagens Nyheter*, 12 November.

Rohr, J. A. (1980), „Ethics for the senior executive service", *Administration and Society*, 12, pp. 203–16.

Scott, W. G. And Hart, D. K. (1989), *Organisational Values in America,* London: Transaction Publishers.

Shonfield, A. (1965), *Modern Capitalism. The changing balance of public and private power*, London: OUP.

Sjölin, M. (1985), *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel*, Lund: Dialogos.

SOU (1966/60), *Offentlighet och sekretess. Offentlighetskommitténs betänkande Lagförslag med motiv*, Stockholm 1966.

SOU (1975/102), *Tystnadsplikt och yttrandefrihet. Betänkande av tystnadspliktskommittén*, Stockholm 1975.

SOU (1983/70), *Värna Yttrandefriheten. Förslag av ytttradefrihetsutredningen*, Stockholm, 1983.

Stahl, O. G. (1983), „Public service ethics in the United States", in K. Kernaghan and O. P. Dwivedi (eds), *Ethics in the Public Service: Comparative perspectives*, Brussels: International Institute of Administrative Sciences.

Strömberg, H. (1984), „Press law in Sweden", in P. Lahav (ed.), *Press Law in Modern Democracies*, New York: Longman.

Thompson, D. F. (1985), „The possibility of administrative ethics", *Public Administration Review*, 46, pp. 555–61.

Warwick, D. P. (1981), „The ethics of administrative discretion“, in J. L. Fleishman, L. Liebman and M. H. Moore (eds), *Public Duties: The moral obligations of government officials*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Williams, B. (1985), „Whistle-blowing in the public service“, in B. Williams *et al.*, *Politics, Ethics and Public Service*, London: Royal Institute of Public Administration.

Versta iš: **Lennard Lundquist:** ***Freedom of Information and the Swedish Bureaucrat.*** Richard A. Chapman (ed.): *Ethics in Public Service* (Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993), pp. 75–91.

Pilkosios federalinio etikos įstatymo dėmės

Rosslyn Kleeman

Vienas labiausiai pribloškiančių darbo federalinėje vyriausybėje aspektų yra taisyklių, reglamentų ir įstatymų, susijusių su užimamu postu, gausa. Viešoji teisė, Jungtinių Valstijų kodeksas, (JAV) prezidento ar valstijos gubernatoriaus įsakai, institucijų rekomendacijos, politikos gairės ir taisyklės – visi šie statutai ir taisyklės sukuria painią klampynę, į kurią patenka eilinis federalinės vyriausybės tarnautojas. Rosslynas Kleemanas nagrinėja šią problemą straipsnyje „Pilkosios federalinio etikos įstatymo dėmės". Kleemanas vartoja „sukamųjų durų" tarp federalinės vyriausybės ir verslo sąvoką norėdamas konkrečiai parodyti, kokia paini gali būti situacija. „Sukamųjų durų" terminas vartojamas aprašyti tokiai abejotinai veiklai, kai federalinis tarnautojas imasi kokių nors pareigų versle ir atlieka svarbius sandorius, tuo pačiu metu pasirašinėdamas federalinės tarnybos algalapiuose. Kleemanas parodo, kokios prieštaringos, trikdančios ir klaidinančios savo turiniu ir formuluotėmis gali būti tokią veiklą draudžiančios taisyklės. Jis nori pasakyti, kad būtinai reikia išaiškinti tas pilkąsias dėmes siekiant, kad geranoriškai nusiteikę federaliniai tarnautojai netyčia nepatektų į bėdą.

Kai sėdi savo kabinete ir skaitai Michaelo Deaverio, Lyn Nofziger, Edwino Meese'o III ir kt. parašytus laikraščių straipsnius apie etikos problemas, tau įdomu, nes šie žmonės buvo valstybės tarnautojai, nors gal ir aukštesniojo nei tu lygmens. Bet ar jų problemos kaip nors susijusios su tomis sudėtingomis situacijomis, į kurias tu nenorėtum pakliūti? Ko gero, taip. Iš esmės, gal pats ir nesuvokda-

mas, tu kasdien susiduri su etinėmis problemomis, kai tenka priimti, atrodytų, gana įprastus sprendimus.

Tavo veiksmus sąlygoja etiniai standartai, kuriuos turi ir profesinės asociacijos, ir valdžios institucija, kurioje dirbi. Tačiau ne visi etiniai standartai yra patariamieji. Federalinio sektoriaus, į kurį sutelkiamas dėmesys šiame straipsnyje, valdžia turi visą rinkinį Kongreso priimtų baudžiamųjų įstatymų (18 JAV Kodeksas, 203–209) ir prezidento įsaku 11222 pagrįstas elgesio normas, nustatančias daugumos federalinių tarnautojų teisines etinio elgesio ribas. Pažeisk bent vieną iš jų ir gausi nemažą baudą arba būsi patupdytas į kalėjimą, arba džiaugsies abiem malonumais iškart. Pažeisk elgesio normas ir neteksi darbo.

Su rangovais susijusios problemos

Niekas taip dažnai nesusiduria su etinėms problemoms, kaip dabartiniai ar buvę Gynybos departamento (GD) ir Energetikos ministerijos tarnautojai tų ministerijų, per kurias plaukia milijardai federalinių sutarčių dolerių ir apie kurių pažeidimus dažnai byloja laikraščių antraštės. Centrinės finansų valdybos atlikti ankstesniojo GD personalo, pradėjusio dirbti rangovams, tyrimai (GAO/NSIAD–86–180 BR, 1986 m. liepos 23 d.) parodė, kad maždaug trys ketvirtadaliai iš 5000 tirtų GD dirbusių žmonių buvo daugiau ar mažiau atsakingi už tai, kas, jų manymu, buvo susiję su gynybos rangovais.

Beveik pusė tirtųjų manė, kad jų atsakomybė buvo gana didelė. Daugiau negu 25 proc. iš jų, kaip federalinių tarnautojų, atsakomybė buvo susijusi su gynybos rangovais, kuriems jie vėliau dirbo. Daugelis žmonių dirbo tame pačiame GD projekte ar programoje kaip federaliniai tarnautojai ir kaip rangovų tarnautojai. Dauguma jų tęsė darbines diskusijas su GD pareigūnais ir neretai su žmonėmis, su kuriais jie buvo anksčiau dirbę.

Tokios ir panašios situacijos suteikia realias galimybes, panaudojant savo žinias ir kontaktus, prasmukti pro legendines sukamąsias duris ir susikurti galimybę „prisigretinti“ prie pelningų buvusio

darbdavio sutarčių ir fondų. Labai gerai neišmanant federalinių interesų konflikto statutų, kelionė pro sukamąsias duris galėtų baigtis baudžiamaisiais kaltinimais.

Pilkosios dėmės

Ar federaliniuose įstatymuose ir normose visuomet yra aiški, tvarkinga skiriamoji riba tarp to, kas leidžiama ir neleidžiama, etiška ir neetiška? Deja, ne. Yra labai daug pilkųjų dėmių, kuriose ir dirbant valstybės tarnyboje, ir tiek ją palikus, slypi didžiuliai interesų konfliktai.

Žinių stoka ir painiava visuose įstatymuose ir etikos normose turi daug priežasčių. Nors institucijos paskirti etikos ekspertai organizuoja mokymo kursus, jų kokybė ir kiekybė įvairiose institucijose nevienoda. Vyriausybės etikos tarnyba (VET) išleido brošiūrą *Kaip nepatekti į bėdą*, tačiau buvo abejojama, ar joje dėmesys buvo sutelktas į svarbiausius dalykus.

Nėra ir visai valdžiai taikytinų ir atitinkamais pavyzdžiais iliustruotų taisyklių, kurios paaiškintų visas interesų konflikto įstatymų nuostatas. Taisyklės tik vienam iš penkių pagrindinių įstatymų – 18 JAV Kodekso 207 straipsnio nuostata – įstatymas dėl interesų konflikto išėjus iš tarnybos.

Suskirstymas į dalis

Painiavą kelia ir tam tikrose įstatymų dalyse leidžiami veiksmai bei pačios nuostatų formuluotės. O dėl leistinų veiksmų, pavyzdžiui, viena konkreti 18 JAV Kodekso 207 straipsnio nuostata draudžia aukštesniojo lygio tarnautojams vienerius metus išėjus iš vyriausybės posto „spausti“ savo buvusios institucijos pareigūnus. Tačiau įstatyme yra išlyga, kad VET direktoriui nusprendus, jog institucijos padalinio ar biuro funkcijos yra skirtingos ir atskirtos nuo likusių departamento ar agentūros funkcijų, jis gali įvardyti atskirus departamento ar agentūros padalinius ar biurus, kuriems draudimas vienerius metus sudaryti sutartis su buvusiais darbdaviais negalioja.

Taigi Michaelui Deaveriui pavyko susisiekti su Valdymo ir biudžeto tarnybos pareigūnais po to, kai jis baigė savo tarnybą Baltuosiuose rūmuose, nes Vykdomoji prezidento valdyba buvo suskirstyta į padalinius. Nors galėjo atrodyti, kad čia neišvengiamai turėjo kilti etinių problemų, įstatyme buvo numatyta tokios sutarties sudarymo galimybė.

Panašiai šią suskirstymo į padalinius nuostatą buvo galima pritaikyti kai kuriais anksčiau minėtais atvejais, kai GD pareigūnai užmezgė verslo kontaktus su savo buvusiais darbdaviais. Gynybos ministerijos padaliniai – armija, laivynas, oro pajėgos ir Gynybos planavimo tarnyba – yra laikomi atskiromis „įstatymo numatytomis" tarnybomis, o Gynybos ryšių tarnyba, Gynybos žvalgybos tarnyba, Branduolinės gynybos tarnyba, Nacionalinio saugumo tarnyba ir Gynybos materialinio-techninio aprūpinimo (logistikos) tarnyba yra laikomos atskiromis, „įstatymo nenumatytomis" tarnybomis. Aukštesniojo lygio pareigūnai gali palikti savo postą viename iš šių padalinių ir užmegzti ryšius su bet kuriais kitais GD padaliniais. Daugelis Kongreso narių prisiekinėjo užbaigsią šitokį tarnybų suskirstymą, nes jie manė, kad tai sukuria federalinio etikos įstatymo spragas.

Leistini veiksmai

Kitas etikos įstatymo pilkųjų dėmių pavyzdys yra leistini buvusio darbdavio veiksmai. Kaip ir suskirstymo į padalinius atvejis, šis dalykas bus neabejotinai ištirtas ir kitos Kongreso sesijos metu bus pasiūlyti pakeitimai. Vienoje įstatymo dėl interesų konflikto išėjus iš darbo dalyje (18 JAV Kodekso 207 straipsnio dalis) buvusiam darbdaviui draudžiama kam nors atstovauti vyriausybėje dėl „bet kokių dalykų, susijusių su konkrečia partija ar partijomis", kurioje jis/ji „asmeniškai ir svariai dirbo".

Tarkime, kad būdamas federaliniu tarnautoju, jūs savo institucijoje „asmeniškai ir svariai" buvote susijęs su tuo, kas paprastai laikoma „konkrečiu su tam tikra partija ar partijomis susijusiu dalyku". Tai galėtų būti sutarties tarp vyriausybės institucijos ir privataus darbdavio tyrimas. Jūs paliekate savo postą vyriausybėje tik

įpusėjus tyrimui ir nueinate dirbti pas tą patį darbdavį, kurio veiklą tyrėte. Jūs dirbate su ta pačia byla, tik dabar jau kitoje barikadų pusėje ir pasakote vienam privačios kompanijos atstovų, į ką jis turėtų kreiptis buvusioje institucijoje ir ką turėtų pasakyti. Jūs atskleidžiate daug informacijos apie tai, ką vyriausybė apie tą bylą žino ir ko apie ją nežino.

Pagal įstatymą jūs išties galite tai padaryti, svarbu tik tai, kad jūs tiesiogiai nesikreipiate į tuo metu dirbančius federalinius tarnautojus arba pats pas juos nueidamas arba susisiekdamas su jais raštu ar žodžiu. Pataisytame Vyriausybės etikos įstatyme leidžiama parama atstovaujant. Nors toks veiksmas galėtų atrodyti nelabai etiškas, jis nelaikomas neteisėtu.

Asmeniškai ir svariai

Didžiausia su tam tikromis etikos įstatymų formuluotėmis – tarkim, „konkretus dalykas", „derybos dėl darbo", „konkrečios partijos" ir „sąmoningai (tyčia)" – susijusi problema yra labai įvairi jų interpretacija. Jau minėjome, kad 18 JAV Kodekso 207 straipsnio *a* dalyje visiems buvusiems federaliniams tarnautojams bendraujant su vyriausybe draudžiama atstovauti bet kokiam asmeniui dėl dalykų, su kuriais jie buvo „asmeniškai ir svariai" susiję. Galima paklausti, o ką gi tas „asmeniškai ir svariai" reiškia?

Tarkime, kolega jus konsultuoja dėl jūsų institucijoje iškilusios problemos. Jūs paskubomis atsakote, kaip, jūsų nuomone, tą reikalą derėtų sutvarkyti. Jūs esate tik vienas iš kelių savo nuomones pareiškusių žmonių. Ar jūsų vaidmenį šiuo atveju būtų galima pavadinti „svariu dalyvavimu"?

Saugus atsakymas yra „taip". Ankstesniose Teisingumo ministerijos ir Vyriausybės etikos tarnybos nutartyse teigiama, kad asmens vaidmuo sprendžiant problemą gali būti laikomas „svariu", nors diskusijose dalyvavo ir daugiau žmonių ir konkretūs aptarti dalykai buvo tik procedūrinio pobūdžio, o asmens pastangos buvo minimalios. Taigi dalykai, kurių jūs nelaikytumėte „svariu dalyvavimu", tyrimo metu arba teisme gali būti tokiais laikomi. Tai tik vienas pavyzdys,

kaip federalinių etikos įstatymų laikymasis arba nesilaikymas gali priklausyti nuo kai kurių svarbių žodžių ar formuluočių aiškinimo.

Konkretus dalykas, susijęs su konkrečiomis partijomis

Kitas galimos painiavos šaltinis yra frazė „konkretus dalykas, susijęs su konkrečiomis partijomis". Ką gi šie žodžiai reiškia? Tarkime, jūs asmeniškai daug prisidėjote nustatant savo institucijos politikos programos tikslus. Kai programa pradedama vykdyti, jūs išeinate iš vyriausybės, nueinate dirbti pas privatų darbdavį ir kreipiatės į savo buvusius kolegas dėl tos pačios programos, kad užtikrintumėte jūsų naujam darbdaviui gauti reikiamus pinigus. Jūs kreipiatės į kai kuriuos žmones, su kuriais prieš palikdamas savo postą kartu dirbote, ir jūsų naujasis darbdavys galiausiai gauna didžiulę subsidiją iš jūsų senosios įstaigos. Ar tai draudžiama?

Nors atrodytų, kad čia neišvengiamai iškyla etikos problemų, įstatymas greičiausiai nebūtų pažeistas, nes politikos tikslų nustatymas paprastai nelaikomas „konkrečiu su konkrečia partija ar partijomis susijusiu dalyku", kadangi pagal VET taisykles tokie reikalai paprastai susiję su „konkrečiais procesiniais veiksmais" arba „atskirais sandoriais" tarp „lengvai nustatomų šalių", o ne tik su bendrais politikos dalykais.

Tačiau situacija visiškai pasikeičia, jei jūs tuo metu esate tarnautojas, susijęs su politikos dalykais, kurie, kaip jūs gerai žinote, palies jūsų ar jūsų šeimos finansinius interesus. Kadangi pagal Vyriausybės etikos tarnybos ir Teisingumo ministerijos nuostatas tuo metu dirbančių tarnautojų atžvilgiu įstatymas (18 JAV Kodeksas, 208 straipsnis) numato tik „konkretų dalyką", o buvusių tarnautojų veiksmus reglamentuojančiame įstatyme kalbama apie „konkretų su konkrečia partija ar partijomis susijusį dalyką", veiklos sritys, kuriomis negali užsiimti tuo metu dirbantis asmuo, skiriasi nuo buvusiems tarnautojams taikomų apribojimų.

Būtų nelengva pačiam surasti šiuos skirtumus, nes pastaruoju metu nėra taisyklių, apimančių visas įstatymo dėl interesų konflikto nuostatas, taikytinas tuo metu dirbantiems asmenims. Nau-

dojant „konkretaus dalyko, susijusio su konkrečia partija ar partijomis“ apibrėžimą buvusiems tarnautojams taikytinose taisyklėse, galima pažeisti įstatymą.

Derybos dėl darbo

Tai dar viena etikos požiūriu kebli padėtis, su kuria susijusi neseniai nagrinėta konkreti byla. Kai tu savo kabinete tvarkai verslo reikalus, pas tave ateina didelės korporacijos, kurios paslaugos susijusios su tavo įstaigos darbu, atstovas. Jis paklausia, ar nenorėtum dirbti jų kompanijoje, ir pasako, kad atlyginimas bus du kartus didesnis už dabar gaunamą ir neribota išlaidų sąskaita. Visos kelionės bus tik pirmos klasės. Darbas yra mieste, kuriame dabar gyveni, Vašingtone, tad nereikės persikraustyti.

Sėdėdamas su juo savo mažyčiame kabinete, kurio baldai padengti plonu asbesto dulkių sluoksniu, o virš galvos šviečia sukiužusi dienos šviesos lempa, supranti, kad pasiūlymas labai viliojantis, tačiau visko neapgalvojęs tu nenori sakyti „taip“. Jei šis pasiūlymas dosnus, kitas netolimoje ateityje gali būti dar geresnis. Nusprendi, kad reikia apmąstyti visus variantus, pasakai, kad pasiūlymu susidomėjai ir susitari dar kartą apie tai pasikalbėti. Jis išeina iš kabineto, o tavo galvoje visiška sumaištis.

Viena priežastis, dėl kurios galvoje viskas maišosi, yra ta, kad pagal etikos įstatymų ir ypač 18 JAV Kodekso 208 straipsnio nuostatas tai, ką tu darai, jau yra „derybos dėl darbo“ ir todėl pagal įstatymą tau draudžiama toliau dalyvauti priimant bet kokius sprendimus, kurie, kaip tu žinai, padarys įtaką visų žmonių, su kuriais tu deriesi dėl darbo, finansiniams interesams. Bausmė už šį įstatymo pažeidimą yra bauda iki 10 000 JAV dolerių, dveji metai kalėjimo arba abu iš karto.

Elgesio taisyklės

Peržvelgdami tik kai kuriuos minėtus pavyzdžius, nesunkiai pastebėsime, kad geranoriškai nusiteikęs federalinis tarnautojas gali pa-

žeisti įstatymą, o neskrupulingi individai gali puikiai pasinaudoti esamomis spragomis. Nors įstatymus suprasti nelengva ir dėl jų gali ginčytis net etikos ekspertai, labai svarbu, kad būtų sukurti ir prieinami išsamūs ir suprantami vadovai ir būtų tinkamai mokoma teisės.

Tačiau kalbant pačiais bendriausiais bruožais, kaip vis dėlto reikia nustatyti, kad susidūrei su etikos problema, nors įstatymas ir nepažeistas. Gera bendra taisyklė yra tokia: jei manai, kad tau iškilo etikos problema, greičiausiai taip ir yra. Daug sudėtingesnis, savo problemą svarstant iškylantis klausimas yra – kaip sužinoti, kad tavo sprendimas yra teisingas?

Geras atsakymas į šį klausimą būtų toks: būk konservatyvus. Jei yra galimybė suklysti, verčiau klysk mažuose, o ne dideliuose dalykuose. Pavyzdžiui, jei kas nors pasiūlo dovaną ir tau reikia pagalvoti, ar derėtų ją priimti, nepriimk jos. Tada niekad nepakliūsi į bėdą.

Yra ir kitokių nelabai griežtų taisyklių. Kaip jaustumeisi, jei dovanos priėmimo faktas patektų į spaudą? Ar kai kurie nepagalvos, kad tai buvo nelabai padoru? Ar jaustumeis nejaukiai? Ir nors priimdamas dovaną nepažeistum įstatymo raidės, kai kuriais atvejais konflikto regimybė gali neatitikti tavo organizacijos priimtų elgesio normų. Ar nebūtų išmintinga, iškilus nors menkoms abejonėms, vengti save ir savo instituciją kompromituojančių dalykų paprasčiausiai pasakant „ne“.

Lyderių pavyzdžiai

Kokiais kriterijais savo veikloje vadovaujasi dauguma tarnautojų? Nors įstatymai ir nustatytos elgesio normos yra naudingi kelrodžiai, darbuotojai dažnai išmoksta organizacijoje nustatytų taisyklių ir atitinkamo elgesio sekdami kitų pavyzdžiu. Labiausiai krintantis į akis yra tinkamas (arba netinkamas) organizacijos vadovų elgesys.

Ne mažiau svarbūs yra ir veiksmai (arba jų nebuvimas) prieš asmenis, pažeidusius organizacijos elgesio normas. Jei organizacijos elgesio normos leidžia manyti, kad kažkoks konkretus elgesys yra neetiškas ar net neteisėtas, tačiau aukščiausiojo rango pareigūnai tų normų

nuolat nesilaiko, ką apie tokias normas turėtų galvoti eiliniai darbuotojai? Panašiai ir tuo atveju, kai nesilaikoma elgesio normų, o išaiškinus tokius nesilaikymo faktus prieš pažeidėjus nesiimama jokių veiksmingų poveikio priemonių, tokia norma netenka jokios prasmės.

Informavimas apie finansų būklę

Įsivaizduokite situaciją, kad beveik kasmet aukšto rango institucijos pareigūnas rašė netinkamas finansų būklės ataskaitas. Jis užmiršta informuoti apie nemenkus savo ir žmonos nepalūkinius kreditus. Jis neįrašo turto, kurį turi investicinėje bendrovėje teigdamas, kad ta bendrovė „jau užmerkia akis". Kiekvieną kartą jis galiausiai ištaiso informavimo dokumentą, tačiau tik po to, kai viskas iškyla viešumon. Ar gali po to jo ir kiti darbuotojai, kurie turi laikytis tų pačių taisyklių, sąžiningai laikytis informavimo apie finansų būklę reikalavimų?

Įstatymų vykdymo kontrolės priemonės

Kitas aukščiausiojo lygio vadovas, nuo kurio priklauso biudžeto patvirtinimas, paskambina žmogui iš kitos institucijos, kurios biudžetas priklauso nuo pirmosios, ir aptaria įstatymo vykdymo kontrolės priemones prieš kompaniją, kurioje tam pareigūnui priklauso ketvirtis milijono akcinio kapitalo. Priemonės atidedamos keliems mėnesiams. Kai visa tai iškyla aikštėn, pareigūnas teigia nepadaręs nieko blogo. Po atsiliepimų spaudoje jo viršininkas nusiunčia jam tai, ką būtų galima pavadinti „sveikinimo priekaištais". Pareigūnui patariama daugiau taip nesielgti, tačiau laiške iš esmės jis sveikinamas dėl to, kokią didžiulę paslaugą jis padarė institucijai. Ką apie visa tai turėtų galvoti kiti?

Samda

O kaip tuo atveju, kai aukšto rango pareigūnas neleistinu būdu spaudžia savo instituciją, kad ši samdytų buvusius jo teisinės firmos

klientus? Atvejis tiriamas ir paaiškėja, kad taip iš tiesų daroma, tačiau pareigūnui leidžiama „išeiti į atsargą" praėjus dvejiems metams po to, kai buvo baigtas tyrimas. Tuo tarpu žemesniojo rango pareigūnai, dėjęsi esą nešališki, laikinai pašalinami iš pareigų, paskiriami į žemesnes pareigas arba iškart atleidžiami. Ar tai nesukuria dvejopų etikos standartų taikymo įvaizdžio – vienokių aukščiausiojo lygio ir kitokių žemesniojo lygio pareigūnams?

Daugelis federalinių tarnautojų greičiausiai nežino konkrečių federalinio interesų konflikto įstatymų ir reglamentų detalių. Jiems niekada niekas nesakė, kokie jie yra svarbūs ir kur juos rasti, jie nežino ir jų turinio. Tačiau dauguma tarnautojų gerai žino apie tokius ką tik minėtus incidentus, ir jie „įtraukia" juos į savo neformalaus organizacijos etikos kodekso sampratą. Jei šitaip gali elgtis aukščiausiojo rango pareigūnai, tai kodėl gi tai turėtų būti draudžiama jiems?

Išvada

Ar daugelyje organizacijų egzistuoja tokia dvejopų etikos standartų sistema – vienokių, kurie yra organizacijos politika, ir kitokių, kurie yra nerašyti ir apima jau minėtas pilkąsias dėmes? Manoma, kad į sąmoningus ir piktybinius nustatytų etiško elgesio normų pažeidimus bus reaguojama formaliai. O už šių siaurų rėmų išeinantys veiksmai, be abejonės, bus vertinami neformaliai.

Tad kaip nustatyti pozityvesnius neformalius etikos standartus? Atsakymas akivaizdus. Jei norime ne tik laikytis tikslių įstatymų reikalavimų, bet ir turėti etiškas organizacijas ir jų darbuotojus, išpažįstančius vidines etikos vertybes, pasistenkime užtikrinti, kad tie, kurie turi didelius įgaliojimus ir yra dėmesio centre, elgtųsi etiškai ir turėtų atsakyti už savo poelgius. Poelgiai yra labiau pastebimi ir vertinami negu įstatymai.

Versta iš: **Rosslyn Kleeman: *Gray Areas of Federal Ethics Law.*** *The Bureaucrat.* (Summer, 1982), pp. 47–50; and in *Essentials of Government Ethics.* Edited and With Introductions by Peter Madsen, Ph. D. and Jay M. Shafrritz, Ph. D. (A Meridian Book, New York, 1992), pp. 422–431.

Kas nori dirbti Vašingtone?

Robert E. Norton

Roberto E. Nortono straipsnis „Kas nori dirbti Vašingtone?" labai išsamiai nagrinėja vis daugėjančių priimamų etikos įstatymų ir griežto jų interpretavimo federaliniame lygyje pasekmes. Nortonas teigia, kad daugelis aukštos kvalifikacijos asmenų iš verslo pasaulio nesutinka užimti aukštas pareigas vyriausybėje kaip tik dėl „etikos barjerų". Dėl „moralinės manijos" ir dėl to, kad į aukštus federalinio lygio vyriausybės postus paskirti žmonės retai kada gali uždirbti tiek, kiek pramonėje, privačiame sektoriuje, kenčia vyriausybės darbo kokybė.

Nortonas vertina Busho administracijos planus reformuoti etikos reikalavimus federaliniame lygyje ir mato niūrią perspektyvą. „Kas nori dirbti Vašingtone?" duoda peno apmąstymams. Jeigu etikos įstatymai iš tikrųjų neigiamai veikia situaciją, valstybės tarnyboje dirba negeriausi žmonės ir teikiamų paslaugų kokybė negeriausia, tai iš įstatymų maža naudos. O jeigu etikos įstatymai veikia teigiamai, kaip pasikeisti tautai, kad vyriausybėje įsigalėtų etika.

Jūsų sekretorė atrodo kiek sumišusi. Skambina iš Baltųjų rūmų. *Iš Baltųjų rūmų!* Mintys sukasi kaip siuvimo mašina, pakeliate ragelį, ir jums sako, jog prezidento administracija ieško žmogaus į X pareigas ir prisiminė jus. Ar jus domina tokios pareigos?

Sakote, jog norite pagalvoti ir gerai pasvarstyti. Antrą kartą skambina prezidento kabineto sekretorius arba, jeigu pareigos labai aukštos, ak, skambina pats prezidentas. Pirmus pasididžiavimo savimi jausmus verta sutramdyti ir prisiminti praktinius dalykus: ar

esate pasiruošęs savo gyvenimą ir finansinius reikalus eksponuoti akvariume viešai ant Potomako upės kranto? Ar finansiškai galite sau leisti dirbti vyriausybėje nors kelerius metus?

Pastaruoju metu, skalbiant Vašingtono niekšybes ir skandalus, iš nešvarių skalbinių sąrašo į skalbimo mašiną patekus Michaeliui Deaveriui, Johnui Toweriui, Jimui Wrightui iš Būsto ir urbanistikos departamento, imta griežčiau interpretuoti federalinius etikos įstatymus. Šiandieninis priekabumo lygis suglumino neseniai priimtus į darbą žmones. Štai pagrindinio prezidento kabineto sekretoriaus padėjėjo žodžiai: „Tikrai manau, kad jeigu vidutiniai amerikiečiai sužinotų, kiek jūs iškentėjote, pasakytų: „Mes to nesiekiame".

Dabar, kai valstybės tarnyba saugoma aukštesnėmis etikos užtvaromis, politikų bei aukštesniojo lygio pareigūnų atlyginimai smuktelėjo žemiau atlyginimų lygio Amerikos bendrovėse. Istoriškai su Kongresu susijusiame valstybės lygyje dirbančių aukštesniojo lygio pareigūnų atlyginimai, pakoreguoti pagal infliaciją, per pastaruosius 20 metų labai sumažėjo, išskyrus kelis aukščiausiojo lygio postus, kuriuose *maksimalus* atlyginimas sudaro nuo 70000 iki 82500 dolerių. Iš kelių šimtų žmonių, į kuriuos buvo kreiptasi dėl darbo Busho administracijoje, bent 40 nepriėmė pasiūlymo dėl finansinių motyvų.

Neseniai prezidento komisijos rekomenduotas 51 proc. atlyginimo padidinimas būtų tik sugrąžinęs perkamąją galią į 1969 m. lygį. Kai, reaguodamas į rinkėjų pasipiktinimą, Kongresas tą idėją sugniuždė, mirė sumanymas padidinti atlyginimus keliems tūkstančiams valstybės tarnautojų. Svarbiausi vadovai patys balsavo – kojomis. Iš pačių geriausių – tų, kurie yra gavę prezidento apdovanojimus – per 1986–1987 metus vidutiniškai 24 proc. kasmet turėjo išeiti iš darbo ir 75 proc. jų išėjo dirbti į pramonę.

Praėjus penkiems Busho administracijos valdymo mėnesiams, dar buvo beveik 20 proc. laisvų darbo vietų iš 200 aukštesniojo lygio postų (kurių paskyrimui turi pritarti prezidentas) prezidento kabinete. Nors Reagano administracijoje, praėjus tiek laiko po rinkimų, padėtis buvo tokia pati, per 20 metų vidutinis laikotarpis nuo paskyrimo iki patvirtinimo padvigubėjo ir dabar jis ilgesnis kaip trys mėnesiai.

Priežasčių vengti darbo Vašingtone galima paminėti ir daugiau. Iš menkumo išsivystė paranoja. Prezidentas Bushas pasiūlė naują etikos įstatymo projektą, ir Kongreso darbuotojai užsiima veikiančių etikos įstatymų reformų planais. Įstatymų leidėjai teigia, jog etikos įstatymai vėliausiai kitais metais bus tikrai peržiūrėti. Pavojus tas, kad Kongresas gali suausti blogą įstatymų audinį, kuris tik dar labiau sunarplios egzistuojančių apribojimų valstybės tarnautojams rezginį. O dėl didesnių atlyginimų, ir prezidentas Bushas, ir Atstovų rūmų pirmininkas Thomasas Foley pateikė atitinkamus pasiūlymus, bet galutinį įstatymo variantą suformuos bendra politika, o ne tvirta kadrų politika. Ties žūties riba atsidūrė viena geriausių Amerikos vyriausybės realijų: savidulka, veikusi biurokratams ir verslininkams periodiškai keičiantis rolėms.

Donaldui J. Atwoodui paskambino prieš pat Kalėdas, pasiūlė užimti antrą pagal svarbą postą Gynybos departamente – sekretoriaus pavaduotojo pareigas. *General Motors* valdybos vicepirmininkas 65 metų Atwoodas laukė, kada galės po 29 metų darbo bendrovėje išeiti į pensiją. Bet po tokio pasiūlymo susitiko su Johnu Toweriu dar, iki sugriuvo jo planai būti paskirtam gynybos sekretoriumi. Dar po kelių skambučių Atrwoodui, kurių paskutinis buvo Busho, jis pasakė – taip. Atvažiavo dirbti į Vašingtoną iš pagirtinų paskatų kaip ir beveik visi buvę ir esantys valstybės pareigūnai, kuriuos apklausė šio straipsnio autorius. Atwoodo žodžiais, Gynybos departamentui reikia „žmonių, suprantančių, kaip sukasi verslas ir kaip jį valdyti.“

Atwoodas žinojo, kad uždirbs tik 89500 dolerių vietoj 625000 dolerių (1988 metais) *General Motors* ir kad tikriausiai turės parduoti savo *General Motors* akcijas. (Paskutiniais metais jis turėjo 140000 akcijų ar opcionų.) Bet kitoms aukoms, kurių iš jo pareikalavo postas, jis nebuvo pasiruošęs. Jis turėjo atsisakyti visų savo *AT&T*, *Exxon*, *Kodak*, net *Disney* bendrovių akcijų. (Draudžiama turėti akcijų bendrovių, kurios su Gynybos departamentu turi didesnę kaip 25000 dolerių metinę apyvartą.) *General Motors* pagal to meto kainą grynaisiais pinigais apmokėjo paprastai per daugelį metų mokamus jo akcijų opcionus ir kitus popierius. Visi šie sandoriai reiškė,

kad reikia sumokėti kapitalo prieaugio mokesčius. Atwoodas nepanoro skaičiais įvardyti savo nuostolių, bet jie sudarė tikrai ne mažiau kaip 1 mln. dolerių.

Ir dar ne viskas. Etikos įstatymų sergėtojai – visą etatą dirbantys Vyriausybinės etikos tarnybos Generalinių patarėjų biure ir Gynybos departamente, iš federalinės vyriausybės atlyginimus gaunantys teisininkai – nutarė, jog negerai, kad Atwoodas gauna iš *General Motors* pensiją ir kitas įprastines pensijų išmokas. Apie jų teoriją Atwoodas pasakojo pakeltu tonu. Jų nuomone, jeigu ekonomika smuktų, galbūt *General Motors* pensijų fondui prireiktų paramos, „o jeigu smuktų labai stipriai, gal aš *General Motors* pasiūlyčiau sutartis, kad ji nebankrutuotų, o galėtų finansuoti pensijų fondą, o aš galėčiau gauti pensiją." Sprendimas: Atwoodui teko pirkti draudimo polisą, garantuojantį pensiją tuo atveju, jei *General Motors* bendrovė taptų nemoki. „Etikos grupė nutarė, kad tai puiki idėja, ir man teko sudaryti dar vieną gyvybės draudimo sutartį ir padengti išmokas bei trečią sveikatos draudimo sutartį ir padengti gydymosi išlaidas."

Į tokią tarnybą paskirti žmonės turi nutraukti profesinius ir socialinius, taip pat finansinius ryšius su praeitimi. Johnui E. Robsonui, iždo sekretoriaus pavaduotojui ir buvusiam *G. D. Searle* bendrovės generaliniam direktoriui, vienas pačių skaudžiausių dalykų buvo palikti direktoriaus postą. Jis turėjo ne tik išeiti iš penkių bendrovių valdybos narių, bet ir atsisakyti kelių pareigų nepelno organizacijose, įskaitant narystę Šv. Johno koledžo Anapolyje, Merilendo valstijoje, globėjų taryboje, kurios darbe dalyvavo 17 metų. Jokie įstatymai ar taisyklės nedraudžia dirbti nepelno organizacijose, bet Robsonas sako, jog prezidento administracijos patarėjai etikos klausimais „siūlo gyventi beveik kaip vienuoliui".

Kaip potencialus darbuotojas turėtumėte apsvarstyti, kiek privalėsite atskleisti savo finansinių reikalų. Pagrindinėje anketoje, kurią turi užpildyti vykdomosios valdžios institucijos darbuotojai, reikalaujama išvardyti visą turtą, kurio vertė didesnė nei 1000 dolerių arba kuris per pastaruosius ir praėjusius kalendorinius metus sudėjus kartu davė 100 ar daugiau dolerių pajamų. Į tokį turtą įeina „ne tik akcijos, obligacijos, teisėtos mokestinės nuolaidos, banko sąskaitos, nekilnojamasis turtas, pajamos iš investicinių fondų, ateities sando-

riai dėl prekių, asmeninis verslas ir pajamos iš ūkinių bendrijų nuosavybės.“ Gyvenamosios vietos galima nerašyti, nebent ją kam nuomojate, bet privalote surašyti brangakmenius, taip pat įrašyti gyvybės draudimo polisų vertę grynaisiais pinigais. Visą turtą sudėję, pažymite vieną iš šešių langelių: nuo „1001–5000 USD“ iki „daugiau kaip 250000 USD“. Kitoje anketos dalyje turite išvardyti didesnius kaip 10000 dolerių finansinius įsipareigojimus (išskyrus savo namo ipoteką); visas sutartis ir susitarimus su darbdaviais, pavyzdžiui, pensijas; pareigas ne vyriausybėje, įskaitant pareigas nepelno organizacijose ir švietimo įstaigose, bei smulkiai apibūdinti didesnes kaip 5000 dolerių iš vieno šaltinio gaunamas išmokas. Kad būtumėte paskirtas į ambasadoriaus postą, jūs, jūsų sutuoktinis ir vyresni kaip 12 metų vaikai turi pasitikrinti dėl AIDS.

Senato komisijos, tvirtinančios kandidatūras, turi savo finansines anketas, jas taip pat reikia užpildyti. Jose prašoma pateikti beveik tokią pat informaciją, tik kartais detalesnę ir būtinai kitaip. Robsonas pasamdė du teisininkus ir didelę apskaitos firmą, kad užpildytų anketas. Jis sako: „Mėginau į anketas pažiūrėti objektyviai, bet tai, pasirodo, sunkus ir nuobodus darbas. Jums tikriausiai kyla klausimas „Kodėl šią informaciją svarbu žinoti visuomenei, o gal nuo jos priklauso mano elgesys?“

Kiekvienas – sovietų žvalgas, bulvarinės spaudos atstovas, žurnalistas ar sutuoktinio brolis Vyriausybinės etikos tarnyboje Vašingtono centre – gali gauti pagrindinę finansinę ataskaitą su namų adresu ir telefono numeriu ir gali pasidaryti dokumento kopiją. Smalsuolis tik turės pažadėti, jog labai asmeniškos informacijos ir finansinių smulkmenų nepanaudos komerciniams ar nusikalstamiems tikslams ir nereikalaus už tai pinigų.

Amerika be detalizuotų etikos įstatymų gyveno iki septintojo dešimtmečio. Kennedy'o administracija įvedė pagrindines taisykles, draudžiančias vykdomosios valdžios darbuotojams užsiimti politika tose srityse, kuriose jie turi finansinių interesų. 1965 m. buvo prašoma pateikti paprasčiausią informaciją (kreditorių pavardės), bet ir tai tik iš aukščiausiojo lygio pareigūnų.

Po Votergeito pasipylė etikos įstatymai. 1976 m. Kongresas priėmė taisykles, kuriomis reikalaujama, kad senatoriai, Kongreso na-

riai ir vyresnysis personalas atskleistų savo finansinę padėtį, o 1978 m. buvo priimtas iki šiol galiojantis Vyriausybės etikos įstatymas. Jame numatytos taisyklės riboja pareigūnų, dirbusių vykdomosios valdžios institucijose ir iš jų išėjusių, priėmimą į darbą. Numatyta, kad ilgiausiai vienerius metus dirbusieji vyriausybėje negali užsiimti lobizmu ir padėti institucijai, kurioje dirbo. Už taisyklių, kurios riboja piktavališką informacijos atskleidimą, nesilaikymą gresia bauda iki 5000 dolerių. Už taisyklių pažeidimus, išėjus iš darbo, numatomos sankcijos iki dvejų metų kalėjimo.

Kongresas norėjo dar labiau sugriežtinti reikalavimus. Priimtu įstatymo projektu (1988 m.) buvo siūloma įvesti dar daugiau apribojimų iš valstybės tarnybos išėjusiam tarnautojui. Jam buvo draudžiami įvairūs ryšiai su anksčiau dirbusiais pareigūnais ir ankstesnės vyriausybės tarnautojais. Ronaldas Reaganas vetavo įstatymą, pastebėdamas, jog įvedama sumaištis (įstatymas numato vienokias normas trims aukštesniojo lygio pareigūnų kategorijoms prezidento administracijoje ir kitokias Kongrese) ir jog atrodo, kad įstatymas ne tiek uždraus neetišką elgesį, kiek baus žmones už tai, kad tarnauja tautai. Buvo pasiūlytas dar vienas įstatymo projektas. Jame numatyti apribojimai, išėjusiems iš tarnybos Gynybos departamente, jei darbas buvo susijęs su pirkimais. Jį priėmė. Pažeidimai traktuojami kaip sunkūs nusikaltimai ir už juos numatoma bausmė iki penkerių metų kalėjimo.

Dabar Kongresas priėmė dar plačiau užsimojusį įstatymą. Juo... draudžiama... Gynybos departamento pareigūnams, išėjusiems iš darbo vyriausybėje, dvejus metus dirbti kurioje nors stambių Gynybos departamento rangovų firmoje. Jeigu buvęs pareigūnas per tą laiką priima 250 dolerių ar didesnę kompensaciją, jam gali būti skiriama iki 250000 dolerių bauda. Kongreso narys Lesas AuCoinas (D-Oregon), šio įstatymo gynėjas, teigė, jog įstatymo tikslas – pritraukti vadovus, „kuriems svarbesni nacionaliniai interesai nei karjera."

Kongreso narys Lesas AuCoinas susitiko su generaliniu direktoriumi Normanu R. Augustine'u, labai gerbiamu bendrovės *Martin Marietta* valdybos pirmininku, kurio firma 1988 m. iš vyriausybinių kontraktų uždirbo 80 proc. iš visų savo 5,7 mlrd. dolerių par-

davimų, nes turėjo sutartis su vyriausybe tiekti *Titano* raketas nešėjas. Teigiama, jog 54 metų kosmoso inžinierius Augustine, kuris vieną trečiąją savo 30-ties metų karjeros praleido valstybinėje tarnyboje, atsisakė pareigų ir Reagano, ir Busho administracijoje. Jis apie tai nepasakoja, tik sako: „Padariau išvadą, jog niekaip negaliu dirbti vyriausybėje." Įstatymai, reglamentuojantys privačių ir valstybinių interesų derinimą „yra pakankamai neapibrėžti ir gali būti interpretuojami *ex post facto*. Įstatymuose yra numatytos baudžiamosios sankcijos. Niekas nenori būti dešimtį metų bandomojo triušio narvelyje. Aš tai tikrai ne."

Prezidento skiriamiems pareigūnams moralės manija reiškia ir kitokio pobūdžio riziką. Veiksmas, teiginys ar elgesys vertinamas ne tik pagal tai, ar jis teisingas ir suprantamas, ar jis pateisinamas, ar trivialus. Skiriami į darbą pareigūnai turi išlaikyti testą. Jie turi sau atsakyti į klausimą: kaip tai atrodys pirmajame laikraščio *Washington Post* puslapyje. E. Pendletonas Jamesas, asmuo, Reagano laikais Baltuosiuose rūmuose atsakingas už darbuotojų paieškas, dabar vadovaujantis savo įdarbinimo firmai, sako: „Mane neramina tai, kad galiausiai mūsų vyriausybėje dirbs mazgotės – žmonės, kurie niekada nieko nėra padarę kontroversiško, niekada nėra išmėginę naujos idėjos, niekada nėra rizikavę."

Prožektoriaus šviesa gali paralyžiuoti net žmogų, kuris neturi ko slėpti. Oklahomos socialinių paslaugų sekretorių Robertą Fultoną atrinko dirbti į aukščiausiojo lygio socialinės apsaugos agentūros postą Sveikatos ir socialinės apsaugos departamente vasario mėnesį (1989). Fultonas sutiko atvykti į Vašingtoną degdamas noru „parodyti, kad respublikonai gali susidoroti su socialinės apsaugos krize." Bet kovojančių prieš abortus Kongreso narių grupė jau buvo pajutusi galimybę laimėti, nes suprato, kad Busho sveikatos ir socialinės apsaugos sekretorius Lui Sullivanas dar neturi tvirtos pozicijos dėl abortų, ir užsipuolė Fultoną. 1985 m. Oklahomos ligoninėje gimusių vaikų su įskilu stuburu, įgimtais ir dažnai mirtinais defektais tėvai padavė gydytojus į teismą kaltindami, jog šie nesirūpino jų kūdikiais. Fultonas vadovavo institucijai, kuri tuo metu prižiūrėjo ligoninės darbą, bet ligoninėje visa tai vyko prieš tai, kai jis perėmė vadovo postą. Nesvarbu. Jį kritikavo už tai, kad nenubaudė gydy-

tojų, nors byla dar tik turėjo būti perduota teismui. Busho administracija pasidavė šešių konservatorių senatorių spaudimui, ir Fultonas pasitraukė – birželio 1 d. atsiėmė savo kandidatūrą.

Niūdžersio valstijos Socialinės apsaugos komisijos narys Drewas Altmanas buvo priverstas prašyti, kad jo kandidatūros nesvarstytų į Medicinos priežiūros skyriaus prie Sveikatos ir socialinės apsaugos departamento vadovus iš dalies dėl to, kad jis pasirašė po demokratų kandidato į prezidentus Michaelio Dukakiso siūlomu bendrojo medicinos draudimo planu. Robertas B. Fiske taip pat turėjo atsiimti savo kandidatūrą į generalinio prokuroro pavaduotojus: tuo metu, kai Amerikos teisininkų asociacijos Teisminės priežiūros komitetas kritikavo kelis Reagano pasirinktus žmones į teisėjus, jis vadovavo tam komitetui.

Dėl mažų atlyginimų vyriausybė rūdija įvairiose vietose. Prezidento personalo direktorius Chase Untermeyeris sako: „Tipiškas prezidento skiriamas žmogus dažniausiai yra arba vyresnio amžiaus pasiturintis asmuo, kuriam nesvarbu, kiek jam moka, arba jaunesnis asmuo – kartais jaunesnis nei 30 metų – kuris dėl atlyginimo visai nesusimąsto.“ Ypač sunku rasti darbuotojų į specializuotas, bet mažiau matomas pareigas. Nacionalinis sveikatos institutas jau dešimt metų niekaip nesugeba rasti vieno vyresniojo mokslinio bendradarbio biomediko (atlyginimas nuo 68700 iki 78600 dolerių), kuris pastaruosius dešimt metų būtų dirbęs pramonėje ar akademinį darbą.

Valstybės tarnautojų atlyginimas darbo pradžioje nedidelis. Didžiausias darbo užmokestis, kurį gali gauti pradedantis inžinierius Nacionalinėje aeronautikos ir erdvės administracijoje, yra 25000 dolerių su 30 proc. priedu, mokamu už tokias pareigas, į kurias sunku rasti darbuotojų, pavyzdžiui, konstravimo darbai ir medicina. Gerais pažymiais baigę universitetus inžinieriai versle gali išsireikalauti iki 40000 dolerių atlyginimą.

Aukštesniojo lygio tarnautojai kartais išeina iš tarnybos vyriausybėje vien dėl finansinių motyvų. H. Robertas Helleris išėjo iš Federalinių rezervų banko valdytojo pareigų būdamas 49 metų. Ekonomistas, studijavęs bankininkystę ir tarptautinę pinigų politiką, ma-

nė, kad jo pareigos banke – paskutinė jo darbovietė ir, kai 1986 m. sutiko išeiti iš *BankAmerica*, jis atsisakė 50 proc. atlyginimo. Bet gaudamas 82500 dolerių atlyginimą, kas dvi savaites namo parnešdavo tik 1844 dolerius. Turėdamas puikią galvą, Helleris apskaičiavo, kad 15000 dolerių atlyginimas, kurį gaudavo Federalinių rezervų banko valdytojas 1914 m., banko steigimo metais, pakoregavus pagal infliaciją šiandien sudarytų 180000 dolerių arba 750000 dolerių, jeigu atlyginimas didėtų pagal vidutinį darbo užmokestį pramonėje. Helleris taip pat pasitikslino, kokią gaus pensiją, jeigu ir toliau iki 65 metų dirbs Federalinių rezervų banke, ir suprato, kad jo pensija bus 1139 doleriai per mėnesį, o jeigu jis mirtų, žmona gautų tik 633 dolerius. Jeigu būtų priimtas jo pasiūlymas atlyginimą padidinti 51 proc., Helleris būtų likęs banke. O dabar jis išeina dirbti į *Visa International*, kur, kaip pranešama, uždirbs apie 250000 dolerių per metus.

Jeigu būtų pakilęs atlyginimas Noeliui W. Hinnersui, jis galbūt dar dirbtų Nacionalinės aeronautikos ir erdvės administracijos (NASA) Nr. 3 vadovo pavaduotojo padėjėju. 53 metų Hinnersas atvyko į Vašingtoną 1963 m. kaip AT&T darbuotojas dalyvauti *Apollo* projekte, o 1972 m. pradėjo dirbti NASA. Jis sugebėjo išgyventi iš savo 80500 dolerių atlyginimo praeitais metais iš dalies todėl, kad dar vis gyvena Merilendo priemiesčio namelyje, kurį 1965 m. nusipirko už 32500 dolerių. Bet kadangi atėjo laikas jo sūnui galvoti apie koledžą, Hinnersas ėmė svarstyti, gal jam palikus vyriausybę ir nuėjus dirbti į švietimo sistemą ar pramonę. Jis sako: „Sužinai, kad metai koledže kainuoja 15000 dolerių, o tu tiek nesutaupei.“

Iš tikrųjų jam padėjo apsispręsti nauji įstatymai, reglamentuojantys gyvenimą po darbo valstybės tarnyboje. Nors oficialiai Hinnersas neužsiiminėjo prekyba, jis dalyvavo sudarant daugelį NASA sutarčių ir teisininkai jį perspėjo, kad gali būti priimtas griežtas įstatymas. Dvejus metus po atsistatydinimo jam bus draudžiama dirbti kokioje nors oro erdvės bendrovėje. Hinnersas išėjo iš darbo 1988 m. gegužės 13 d., likus trims dienoms iki suplanuotos įstatymo įsigaliojimo dienos. Dabar jis dirba *Martin Marrieta* firmoje viceprezidentu, atsakingu už strateginį planavimą. Jis gauna dvigubai

didesnį atlyginimą. Aštuoniolika kitų vyresniojo techninio personalo darbuotojų taip pat atsistatydino iš NASA dėl naujų taisyklių.

Ar etikos entuziazmas neperžengė ribų? Robertas F. Drinanas, kunigas jėzuitas, aštuntąjį dešimtmetį būdamas Kongreso nariu nuo Masačūsetso valstijos, balsavęs už Etikos vyriausybėje įstatymą, sako: „Gal atėjo laikas reglamentuoti truputį mažiau." Dabar Drinanas yra teisės profesorius Džordžtaune. Jis mano, kad jo studentai neina į valstybės tarnybą dėl griežtų apribojimų. Bet kiti 1988 m. įstatymo rėmėjai, kurių ryškiausia yra apsišaukėlių piliečių lobistinė grupė *Bendras tikslas*, reikalauja dar griežtesnių etikos normų.

Diskusijos šiuo klausimu rėmėsi prezidento Busho reformų projektais. Didelė jo pasiūlymų dalis buvo tvirtas diskusijų pagrindas. Vienas pasiūlymas: atidėti kapitalo prieaugio, gauto iš akcijų, nekilnojamojo turto ar turto pardavimo, mokesčių mokėjimą yra puikus pavyzdys, kad valstybės tarnyba taps mažesne našta bendrovių vadovams. Tai leis perkelti visus pinigus į investicijų pagal pasitikėjimą fondus arba atvirus investicinius fondus ir mokėti mokesčius nuo kapitalo prieaugio tik tuomet, kai už investicijas bus išmokami grynieji pinigai.

Yra dar vienas išmintingas pasiūlymas, leisiantis labiau suvienodinti įvairių vyriausybės lygių etikos įstatymus – Kongreso nariams bei darbuotojams. Pavyzdžiui, prezidento administracijos pareigūnams seniai draudžiama priiminėti dovanas arba nemokamai keliauti. Jeigu Kongresui būtų taikomos panašios taisyklės, aišku, būtų uždraustas toks netinkamas elgesys, dėl kurio turėjo atsistatydinti Atstovų rūmų pirmininkas Jimas Wrightas ir demokratų partijos organizatorius Tony Coelho. Kongreso nariai galėtų atkreipti dėmesį į tai, kad neseniai kilusių skandalų priežastys buvo atskleistos pagal galiojančias taisykles ir kad Wrighto ir Coelho pavyzdžiai jau susilaukė sveikos reakcijos: yra užfiksuota, kad daugiau kaip pusė Atstovų rūmų narių palaiko mintį visiškai uždrausti dviejų tūkstančių dolerių atlygį už pasisakymus. Kai kurie nariai naudojasi juo kaip paprastu priedu prie savo pajamų. Bet jeigu Kongresas turėtų paklusti toms pačioms taisyklėms kaip ir likusi vyriausybės dalis, Kongreso nariai tikriausiai pagalvotų prieš priimdami dar labiau jų gyvenimą apsunkinančius etikos įstatymus.

Busho planas taip pat numato civilines nuobaudas, pavyzdžiui, baudas už privačių ir valstybės interesų derinimo taisyklių pažeidimus, o rimtesniems nusikaltimams būtų taikomos baudžiamosios sankcijos. Taigi potencialus valstybės tarnautojas gali nesijaudinti dėl to, kad bus apšauktas nusikaltėliu dėl kokios nors techninės klaidos. Pagal Busho planą įstatymai bus geriau įgyvendinami. Teisingumo departamento prokurorai nenori visiškai atrišti rankų baudžiamojo kaltinimo įtūžiui ypatingose bylose.

Kai kurios Busho rekomendacijos yra visiškai kvailos. Pavyzdžiui, pagal įstatymą būtų reikalaujama nurodyti faktišką būsimojo darbuotojo turto vertę doleriais, o ne apytikres vertės ribas, ko reikalauja dabartinis įstatymas. Geriau būtų supaprastinti anketas ir prašyti nurodyti turtą, tik jeigu jo vertė viršija tam tikrą sumą, tarkime, 10000 dolerių. Pagal Busho planą būtų reikalaujama, kad skiriami į darbą pareigūnai ir valstybės tarnautojai nurodytų savo namų ipotekos dydį. Dabar jos nurodyti nereikia, nes laikomasi nuomonės, kad ipotekos paskolą suteikianti institucija gali daryti įtaką valstybės tarnautojui, o tai rizikinga, mat suteikiama galimybė įsibrauti į privatų žmogaus gyvenimą.

Tuo metu, kai buvo rašomas šis straipsnis (1989), prezidento administracija planavo iki 25 proc. padidinti atlyginimus aukštesniojo lygio tarnautojams ir gerokai pakelti atlyginimą kai kuriems labai kvalifikuotiems darbuotojams, pvz., NASA mokslininkams ar Nacionalinio sveikatos instituto moksliniams darbuotojams. Geriau reikėtų pasiūlyti atrišti atlyginimus vyriausybėje nuo algų dydžio Kongrese ir sukurti racionalesnį, į rinką orientuotą atlyginimų koregavimo mechanizmą federalinio lygio vyriausybėje.

Kaip ir moralumą, etiką sunku reglamentuoti įstatymais. Vis dėlto per metus prezidento administracija ir Kongresas pamėgins tai padaryti. Geriausia būtų peržiūrėti egzistuojančius įstatymus ir atlyginimų normas, kad jie skatintų patyrusius vadovus dirbti Vašingtone, o ne atvirkščiai, atbaidytų juos nuo tokio darbo.

Versta iš: **Robert E. Norton: *Who Wants to Work in Washington?*** *Fortune* (August 14, 1989), pp. 77–82. The Time Inc. Magazine Company and in *Essentials of Government Ethics.* Edited and with Introductions by Peter Madsen, PhD. and Jay M. Shafrritz, Phd (A Meridian Book, New York, 1992), pp. 64–74.

Įstatymai ir pareigūnai

Paul Finn

Valstybės tarnautojai nė kiek ne mažiau negu ir kitų profesijų darbuotojai negali tvirtinti esą nepriklausomi žmonės, patys vertinantys ir tikintys, kad kiti jų sprendimų ir veiksmų teisingumą vertina pagal kiekvieno pareigūno individualaus moralinio kodekso reikalavimus. Jau pats jų pasirinktas vaidmuo – valstybės institucija – yra neišvengiamai susijęs su savitais suvaržymais ir verčia laikytis jai būdingos drausmės. Kai kurios jau daugelį amžių egzistuojančios teisinės ir konstitucinės normos nuspalvina ir kažkaip savaip nustato daugelio pareigūnų elgesio tinkamumą ar netinkamumą. Jos ne visada yra gerai pritaikytos šiuolaikinio valdymo sąlygomis: tokios kritikos nusipelno ir neteisėtus pareigūnų veiksmus reglamentuojanti baudžiamoji teisė (Finn, 1977). Kai kada tos normos gali rodyti dievobaimingus siekius, o ne tikrovę: šiuo požiūriu atskiros ministerijos atsakomybės principas kelia daug abejonių. Tačiau bet koks valstybės tarnybos etikos vertinimas neatsižvelgiant į šalies įstatymus ir į jos konstituciją, yra ir gyvybiškai svarbios konteksto, kuriame iškyla sprendimo reikalaujantis „etikos klausimas", dalies ignoravimas.

Šiame straipsnyje nesiekiama kaip nors agituoti už teisinius ar etikos suvaržymus, neišvengiamai taikytinus valstybės tarnybos postą užimančiam žmogui. Jame labiau iš teisininko pozicijų bandoma pažvelgti į kai kurias temas ir prielaidas. Savaime suprantama, kad kai kurių dalykų analizė yra eklektiška. Ypač detaliai bus analizuo-

jami du dalykai. Pirmas, dvimatė valstybės valdymo tarnybos posto – visuomenės patikėtinio ir sosto tarno – prigimtis, ir antras, vyriausybės gaunamos ar pačios sukurtos informacijos tvarkymas. Iki aptariant šiuos klausimus, bus pateikti keli bendresnio pobūdžio pamąstymai.

Tarptautinis abiejų etikos problemų viešajame administravime svarstymas ir jų sprendimas gali padėti daug ką išsiaiškinti ir kartu būti pavojingas. Norėčiau pasamprotauti būtent apie pavojus. Leidinyje *Įstatymų dvasia* Montesquieu teigė, kad „kiekvienos tautos viešoji ir civilinė teisė ...turėtų būti taip pritaikytos tiems žmonėms, kuriems jos išleistos, kad tai, kas tinka vienai tautai, visiškai netiktų kitai." Mes turime tai prisiminti ypač tada, kai siekdami didesnio visuomenės pasitikėjimo savo valdymo sistemos sąžiningumu arba stengdamiesi ją apsaugoti nuo pernelyg didelio piktnaudžiavimo, norime vienoje šalyje įvesti kitoje šalyje priimtas institucines ir procesines priemones. Kokiais gerais ketinimais bebūtų grįsta intervencija į valdymo tvarką, reikia gana jautriai atsižvelgti į konstitucinę sandarą, kuri tai intervencijai suteikia atitinkamą informaciją, ir į kultūrą, nusistovėjusią tvarką, principus ir praktiką, kurie įkvepia jai gyvybės.

Kaip pavyzdį galima pasakyti, kad kai kuriose iš Westminsterio kilusiose valdymo sistemose atskirų ministerijų atsakomybės principo palaikymas dažnai laikomas didele siūlomų pakeitimų, kurie priverstų pareigūnus būti tiesiogiai atskaitingesnius už savo sprendimus ir veiksmus, kliūtimi. Tačiau, kaip ir tarp valstybių, šis principas labai panašus į chameleoną. Jeigu Australijoje, i) jis yra sušvelnintas ir praktiškai reikalauja tik asmeninės ministro atsakomybės už savo aplaidumą ir neteisėtus veiksmus, ii) apklausai parlamente skirtas laikas yra tik savotiška iliuzorinė priemonė administracijos veiksmams tirti, iii) svarbias valdymo funkcijas atlieka įstatymo nustatytos institucijos, kurias ne itin griežtai kontroliuoja ministerijos ir iv) daugelis valstybės sektoriaus tarnautojų neprivalo laikytis valstybės tarnybai numatytų įstatymų ir nedirba ministerijų skyriuose, tada šio principo reikalavimai, net jei juos tektų išlaikyti ir su jais skaitytis, nėra reikšminga kliūtis: a) tiesioginiais piliečių skundais pagrįstai, ombudsmeną turinčiai sistemai; b) įstatymams dėl infor-

macijos laisvės; c) faktinėmis aplinkybėmis pagrįstai administracinių sprendimų peržiūros sistemai; ir d) išplėstinei bylos nagrinėjimo dar kartą aukštesnės instancijos teisme sistemai kartu įteisinant ir reikalavimą, kad sprendimus priimantys asmenys pateiktų savo priimtų sprendimų priežastis. Faktiškai šios naujovės buvo įvestos Australijos federaliniame lygmenyje per pastaruosius penkiolika metų ir pažangiu būdu įvedamos ir Australijos valstijose. Tačiau koks patrauklus šis reiškinys bebūtų kitiems Westminsterio tipo valstybinėse santvarkose gyvenantiems kritikams, kiekvienu atveju reikia paklausti, kokią įtaką (ir kiek ta įtaka trokštama) jų įvedimas padarytų nusistovėjusiai praktikai ir priimtiems principams. Pavyzdžiui, ar Britanijos ministerijų atsakomybė turi kitokią prasmę valdžios sistemoje? Ar ji suteikia viešojo administravimo struktūrai ir tvarkymui kitokią reputaciją negu Australijoje? Ar ji tiek reikšminga parlamento ir vykdomosios valdžios sistemoms, kad atsvertų padarinius, atsiradusius įvedus bet kurias Australijos naujoves? Apie ministerijų atsakomybę kalbėsime vėliau. Nedrįsčiau net bandyti atsakyti į tokius klausimus. Aš tik noriu įspėti, kad tai, kas padaryta Australijoje, tinka konkrečiai jos valdžių sistemai. Bet būtent dėl šios priežasties tai bent jau tokio pat pavidalo gali visiškai netikti kitai šaliai.

Analogiškai, daugeliui valstybių rūpi, kaip apsaugoti pagrindines piliečių teises nuo pernelyg didelio valdžios ir jos pareigūnų kišimosi. Šiaurės Amerikos atsakas į šį rūpestį buvo teismų taikoma Chartija arba Teisių bilis. Tačiau ar tai tėra vienintelis galimas ar net tinkamas žingsnis, kurį turėtų žengti kitos pasiryžusios šia linkme žengti šalys? Pavyzdžiui, ar Britanijoje, kurioje nerangūs teismai taip liaupsina parlamento suverenumą, parlamentinės priemonės (pvz., atidus bilių ir teisinių dokumentų komitetų tyrimas) negali pasiūlyti kitokio teisių gynimo būdo ir ypač tokio, kuris daug jautriau negu teismų taikoma Chartija analizuotų santykius ir atsvarus, istoriškai susiformavusius Britanijos konstitucinėje sistemoje? Ir vėlgi nedrįsčiau atsakyti. Aš paprasčiausiai noriu pabrėžti, kokia sunki yra jau cituotos Montesquieu minties našta.

Westminsterio sistemose individualios ministerijų atsakomybės principui buvo skiriama daug reikšmės ir iš jo daug tikėtasi. Nors

tiksli jo prievolė įvairiose valstybinėse santvarkose gerokai skiriasi, jį aptariant dėmesys dažniausiai sutelkiamas į parlamentinius ir politinius matmenis bei jų pasekmes – į jo įtaką ministrų ir parlamento, ministrų ir valstybės tarnautojų bei parlamento ir valstybės tarnybos santykius. Tačiau šių neabejotinai svarbių dalykų svarstymas užgožė senesnio, teisinio, šio principo matmens sampratą. O juk būtent šis matmuo suteikia gyvybingumo įstatymų viršenybės poveikiui valdžios veiksmams. Politinis principas iš esmės yra nukreiptas į parlamentą, taip pat pabrėžia ministro atskaitomybę parlamentui už savo darbą ir apsaugo ministerijos pareigūnus nuo atskaitomybės už jų dalyvavimą tame administravimo darbe. Iš kitos pusės, teisinis principas yra nukreiptas į teisę ir teismus. Jis sumažina asmeninę ministrų atsakomybę, bet toli gražu nėra toks nepiktybiškas ministerijos pareigūnams. Paprasčiau tariant, jei vyriausybei administruojant, pažeidžiamos teisėtos visuomenės nario teisės, pagal įstatymus nusikaltęs pareigūnas asmeniškai atsako prieš tą visuomenės narį. Toks pareigūnas negali apsiginti teigdamas, kad savo veiksmais jis tik įgyvendino oficialios politikos nuostatas arba savo viršininkų nurodymus: „Mūsų teisinės sistemos esmė yra ta, kad vykdomosios valdžios atstovas neturi teisės ką nors įgalioti, kad šis pažeistų įstatymus, ir pažeidėjui nevalia pasiteisinti teigiant, jog jis veikė vykdydamas vyresniojo pareigūno įsakymus“ (*A. prieš Haydeną*, 1984, p. 84). Svarbu, kad pareigūnas negali apeliuoti net į bendrą atsakomybę ir apkaltinimą su savo ministru, išskyrus tuos atvejus, kai pareigūnas veikia gavęs savo ministro įgaliojimus ar nurodymus. Seniai galiojanti teisinė taisyklė apie ministerijos atsakomybę teigia, kad, išskyrus specialių įgaliojimų suteikimo atvejus ar duotus nurodymus, ministrai „kaip ir visi kiti valstybės pareigūnai... neatsako už jokį savo žemesniojo rango pareigūnų aplaidumą ar neteisėtus veiksmus savo ministerijose“ (*Whitfieldas prieš lordą Le Despencerį, 1778, p. 766*). Kas taikoma pareigūno civilinei atsakomybei, taikytina ir baudžiamosios atsakomybės atveju.

Šis trumpai aprašytas teisinis principas atsirado konstitucinėje terpėje, kurioje maksima „karalius negali padaryti jokios neteisybės“ turėjo visai realų pagrindą. Principo tikslas – pagal šią maksimą kiekvieną vykdomojo administravimo atvejį turi kontroliuoti

įstatymai. Tai buvo pasiekta nustatant, kad pagal įstatymus kiekvienas valstybės pareigūnas asmeniškai atsako už savo veiksmų teisėtumą. Minėta maksima prarado didelę savo esmės dalį 1947 m., kai Britanijoje buvo priimti Jos Didenybės teisenos įstatymai. Tačiau maksimos pagimdyto teisinio režimo ir toliau, kartais ir ignoruojant, laikomasi. Jis kaip ir anksčiau neleidžia pareigūnams užsiimti neteisėta veikla. Dėl to būdamas atskaitingas savo ministrui pareigūnas lygiai taip pat yra atskaitingas ir įstatymams. Kai pirmojo reikalavimai prieštarauja pastarųjų nuostatomis, viršesni įstatymai. Pabrėžiau tai dėl trijų priežasčių. Pirma, apie pareigūnų dalyvavimą neteisėtoje veikloje beveik nekalbama. Antra, reikia prisiminti, kad ministerijos atsakomybės principas yra daugiaaspektis ir kad pagal jį negalima išreikalauti absoliutaus lojalumo ministrams. Šį lojalumą riboja teisėtumo reikalavimai. Naudojant ministerijos atsakomybės principą, galima kažką sutvarkyti taip, kad jos pareigūnų netikrintų pirmoji valstybės valdžia – parlamentas. Tačiau jis negali apsaugoti nuo atidaus trečiosios valdžios – teismų – tikrinimo. Trečia, kartą pripažinus pareigūnų atskaitomybės ir atsakomybės reliatyvumą bei ministro teisinės ir politinės atskaitomybės asimetriją, prieštarauti „administracinės teisės“ (čia kalbu pačia plačiausia prasme turėdamas galvoje ir informacijos laisvę, ir ombudsmeną, ir kt.) ministerijų atsakomybe ir valstybės valdymo tarnybos anonimiškumu pagrįstai reformai darosi daug sudėtingiau. Kadangi tokios reformos pagrindas yra skatinti teisėtumą ir įtvirtinti piliečių teises prieš valstybę, ji yra suderinama su senomis Britanijos konstitucinės sistemos sąvokomis ir ypač su jau minėtomis teisinėmis ministerijos ir pareigūnų atsakomybės doktrinomis. Pabrėžtina, kad parlamentas neturi išimtinės konstitucinės teisės versti vykdomąją valdžią atsiskaitinėti. Taip pat ir ministrai neturi konstitucinės teisės reikalauti iš savo ministerijos pareigūnų beatodairiško lojalumo.

Paskutinė įžanginė pastaba, kurią derėtų išsakyti, yra bendro pobūdžio. Daugelyje šalių pastebimas vis didesnis domėjimasis valstybės tarnautojų „etikos kodeksais“. Jie gerokai skiriasi savo akcentais ir specifika. Tačiau pabrėžtina, jog pats kodeksuose propaguojamas etiškas elgesys turi būti suderinamas su įstatymų reglamentuojamu tarnautojų elgesiu. Jeigu į tai neatsižvelgsime, kodeksas gali paska-

tinti ar net suteikti teisę elgtis neteisėtai. Šia prasme Australijos vyriausybės *Tarnautojų elgesio vadovas* ne be priekaištų. Akivaizdu, kad etiškasis ir teisinis teisingumas turi būti suderinti. Nors kai kada įstatymo reikalavimai gali būti defektyvūs ar netinkami ir juos reikėtų taisyti, kodeksai vis dėlto turi aiškiai ir jautriai paisyti įstatymų nuostatų. Jie turėtų juos papildyti, o ne jiems prieštarauti. Priešingu atveju kodeksas gali tapti etinės dilemos priežastimi.

Valstybės institucijos

Vienas iš keisčiausių devynioliktojo amžiaus Britanijos valstybės tarnybos reformos šalutinių produktų tas, jog buvo beveik visiškai pamiršta apie konstitucinę valstybės tarnautojų prigimtį ir apie teisinės valstybės pareigūnų apribojimus. Daugelį amžių, nors ir būdami karaliaus valdžios postuose, valstybės pareigūnai pirmiausia buvo laikomi asmenimis, dirbančiais „visuomenės pasitikėjimo ir atsakomybės“ postuose. Todėl už savo elgesį tame poste jie buvo atskaitingi visuomenei (pirmiausia, bet ne tik, per baudžiamąjį procesą) (Finn, 1987, 2 sk.). Įstatymas, nors ir labai atšipęs instrumentas jis buvo, kažkaip įsigudrindavo kontroliuoti pareigūnų laisvę, duotą pareigoms atlikti. Jis numatė tai, ką jie privalėjo daryti ir kokias teises tai daryti jie turėjo skirtingose institucijose. Saugodamas tą jiems visuomenės suteiktą „pasitikėjimą ir atsakomybę, jis per šešis šimtmečius sukūrė didžiulį ir gana aiškų rinkinį taisyklių, kurių tikslas buvo išreikalauti, kad pareigos būtų einamos teisėtai, sąžiningai, kruopščiai ir bešališkai. Pinigų prievartavimas, kyšininkavimas, interesų konfliktai, veiksmai gavus neteisėtus nurodymus, dalyvavimas neteisėtoje veikloje, piktnaudžiavimas visuomenės nuosavybe, aplaidumas darbe, priespauda ir kiti dalykai buvo aiškiai reglamentuojami. Pats įstatymas galėjo būti neefektyvus ta prasme, kad užtikrintų, jog jo reglamentuojamų normų pareigūnai iš tikrųjų laikytųsi. Tačiau jis reglamentavo – tai daro ir šiandien – daugumą tų dalykų, kuriuos mes šiandien vadiname „sąžiningumu arba valdžios etika“.

Institucijoms, kurios turėjo tapti tuo, ką šiandien vadiname valstybės tarnyba, pats svarbiausias praktinis reformos padarinys buvo

atkreipti dėmesį į požiūrį, kad Jos Didenybės ir valstybės tarnautojo santykis iš esmės buvo darbdavio ir darbuotojo santykis ir kad tai ankstesnio valstybės pareigūno ir visuomenės santykio sąskaita. Ne individuali atsakomybė ir atskaitomybė visuomenei, o hierarchija ir šunuodegiavimas viršininkams turėjo tapti vyraujančiais naujosios tvarkos bruožais. Tačiau valstybės tarnautojai nebuvo visiškai asimiliuoti į gryną tarnautojo statusą. Viena priežastis yra ta, kad su jais nebuvo sudaromos darbo sutartys. Tačiau labai svarbu yra tai, kad jie vis dėlto išlieka valstybės pareigūnais: „atlikdami pareigas, kurių vykdymu suinteresuota visuomenė" (*R. prieš Whitakerį*, 1914, 1, p. 296). Nors dabar skiriamas didžiulis dėmesys atskaitingumui biurokratine grandine iš apačios į viršų iki atskaitingo ministro, šiuolaikinėse diskusijose apie valstybės tarnautojo pareigas vis dar netiesiogiai prisimenama ilgai praktikuota konstitucinė atskaitomybė visuomenei. Tačiau tie prisiminimai dažniausiai būna neaiškūs ir amorfiški. Vienu atveju jie reiškia ne ką kita, o tik reikalavimą pagarbiai ir efektyviai aptarnauti savo klientą – visuomenę. Kitu – jie naudojami kaip idėja formuojant politiką arba nustatant galimybių veikti savo nuožiūra sąlygas. Tačiau kartais jie taikomi ir tuomet, kai reikia pateisinti veiksmus, prieštaraujančius formaliems tarnybinių pareigų reikalavimams. Ir jeigu pripažįstama, kad valstybės tarnybos įsipareigojimai yra aiškiai visuomeninio pobūdžio, tai yra painus ir miglotas pripažinimas.

Šiandien visai nemadinga kalbėti apie valdymą pagal įstatymus – bent jau tada, kai reiškia, jog sėdinčių savo kėdėse aukštesniojo ir žemesniojo rango valstybės tarnautojų veikla griežtai reglamentuojama įstatymų. Šiandien pernelyg lengvai nusprendžiama, kad tarnautojai yra savo viršininkų marionetės; pernelyg lengvai nusprendžiama, kad atskiro žmogaus sąžinę galima priešpastatyti tarnybinių pareigų reikalavimams; pernelyg lengvai manoma, kad administraciniai reikalavimai arba vykdomasis tikslingumas yra tarnautojų veiklos imperatyvai arba stabdžiai; pernelyg lengvai nusprendžiama, kad tarnautojas būna lojalus tik tai valdžiai, kuriai jis/ji tarnauja.

Šiuolaikinis valstybės tarnautojas vyriausybės sistemoje užima ganėtinai dviprasmišką vietą. Akivaizdu, kad būdami vykdomosios valdžios institucijose dirbančiais Jos Didenybės tarnais, jie tu-

ri ištikimai tarnauti to meto vyriausybei, kuriai atstovauja ir jų atskaitingas ministras. Šios tarnybos pobūdis, jos keliami reikalavimai, jos teikiamos privilegijos šiandien gana aiškiai išreikštos konstituciniuose principuose ir nusistovėjusioje tvarkoje, darbo kodeksuose ir drausmės taisyklėse. Ir būtent čia galima rasti ministerijos atsakomybės principo esmę. Tačiau nepaisant to, kartais jį papildantys, kartais jam prieštaraujantys yra tarnautojo įsipareigojimai įstatymams ir konstitucijai – trumpai tariant, įsipareigojimai visuomenei, kurios interesams jis tarnauja. Kitaip nei privataus sektoriaus tarnautojas, jis atlieka ne vieną, o du vaidmenis – vyriausybės ir įstatymų bei konstitucijos (visuomenės) tarno, iš kurių pirmasis yra labai reikšmingas kasdieniame darbe. Bet būtent pastarasis yra nepakeičiama valstybės tarnautojo vaidmens ir atsakomybės šerdis.

Jei kalbos apie tokius dalykus šiandien atrodo keistos, tam yra pakankamai svarbi priežastis. Nors neretai mes šito nepripažįstame, daugelis dalykų, etikos prasme šiandien laikomų svarbiais tarnautojams, yra tiesiogiai ir betarpiškai susiję su įstatymais. Smarkiai neprieštaraudami sutinkame, kad įstatymai numato kai kurias elgesio formas, kurias nedvejodami apibūdintume kaip neetiškas ir peiktinas – akivaizdūs pavyzdžiai yra sukčiavimas, korupcija ir pinigų prievartavimas. Tačiau daugelyje kitų dalykų, kurie mums atrodo pirmiausia yra susiję su atskiro žmogaus sąžine ir etikos dilema, mes lyg ir nepastebime, kad gana dažnai būtent įstatymai leidžia nuspręsti, ar rekomenduoti priimti tinkamą sprendimą. Tas sprendimas iš tiesų gali nevisiškai atitikti atskiro individo moralines nuostatas. Tačiau yra pakankamai priežasčių, kad visuomenės labui dažnai taip neturėtų atsitikti. Pavyzdžiui, tarnautojas, nieko nesakydamas savo viršininkams, gali ir toliau taip dirbti interesų konflikto situacijoje, kad jo veiksmai bus teisingi, bešališki ir taurūs. Arba vedinas pačių kilniausių užuojautos ir gailesčio paskatų ir norėdamas palengvinti visuomenės nario dalią jis gali jam skirti pašalpą, kurią gauti prašytojas neturi jokio teisinio pagrindo. Abiem atvejais galima manyti, kad pagal savo įsitikinimus tarnautojai elgėsi etiškai ir dorai. Tačiau abiem atvejais jų veiksmai yra neteisėti, o svarbiausia jie stato į pavojų ir visuomenės interesus, kuriems, bū-

dami savo poste, jie turi tarnauti. Toks jų elgesys yra neleistinas pirmuoju atveju todėl, kad visuomenė pasitikėtų valdžios institucijomis, o antruoju, kad nekiltų tiesioginis pavojus visuomenei, jei pareigūnams būtų suteikti „išdalijimo įgaliojimai". Kokia svarbi pagal atskiro pareigūno individualią vertybių sistemą bebūtų jam iškilusi etikos problema, dažnai daug svarbiau yra neprarasti visuomenės tikėjimo bešališku ir teisėtu pačios valdžios elgesiu. Būtent šiuo atveju įstatymų poveikis valstybės tarnautojams yra pats didžiausias. Ir būtent šiuo atveju visuomenės interesai turi užgožti atskiro asmens sąžinę.

Aš nelinkęs pernelyg sureikšminti įstatymų. Aš tik noriu pabrėžti, kad atsižvelgiant į visuomenės interesus jie nurodo privataus sektoriaus patikėtiniams ir įgaliotiniams, kas yra leistina ir kas ne, taip pat nustato ir draudžia ir valstybės tarnautojams. Tai padeda siekti, kad valdžia būtų sąžininga ir teisinga. Tačiau būtina, kad visuomenės pasitikėjimas tarnautojui būtų malonus ir saugotinas. Jis neleidžia pareigūnui dirbti kaip nepriklausomam asmeniui. Prisiėmęs tam tikrą pareigą, tarnautojas turi nešti visą tos pareigos užkrautą įsipareigojimų ir apribojimų naštą. O jie pirmiausia yra teisiniai ir konstituciniai.

Atsižvelgiant į pateiktą nuorodą apie visuomenės pasitikėjimą, baigiant vertėtų pasakyti, kad pagal Kanados *Baudžiamąjį kodeksą* „tarnautojas padarė nusikaltimą, jei eidamas savo pareigas jis pažeidė pasitikėjimą juo" (Baudžiamasis kodeksas, C. 46, sk. 122).

Informacija vyriausybės rankose

Šiame skyriuje nebus kalbama apie valstybinių paslapčių įstatymų gerąsias ir blogąsias puses. Labiau norėčiau paliesti sudėtingas visuomenės interesų problemas, susijusias su valstybės institucijų ir pareigūnų gaunama, apdorojama ir platinama informacija. Kas ministerijoje turi teisę susipažinti su į ją patekusia informacija? Kaip galima panaudoti prievarta gautą informaciją? Kaip vyriausybė gali panaudoti norinčio gauti darbą visuomenės nario suteiktą informaciją? Ar vyriausybės samdomi specialistai (pvz., gydytojai ir teisinin-

kai), teikiantys paslaugas visuomenei, profesinės paslapties atžvilgiu atsiduria kitokioje padėtyje negu jų kolegos iš privataus sektoriaus? Ar vyriausybėje gimusi informacija turi būti taip pat kruopščiai saugoma, kaip ir slapta informacija apie privačius ar verslo santykius? Klausimų daugybė. Tačiau pats jų pobūdis rodo, kad jokia griežta taisyklė negali reglamentuoti, kaip ir kada galima panaudoti ar atskleisti vyriausybės rankose esančią informaciją.

Angloaustralietiškoje teisinėje tradicijoje įstatymas dėl konfidencialios informacijos (arba paslapties) saugojimo priedermės nesilaikymo atsirado palyginti neseniai, o ypač valstybės sektoriuje. Jis nepagrįstas požiūriu, kad informacija yra nuosavybės teisės objektas – įdomus faktas, ypač prisimenant, kaip beatodairiškai pareigūnai teigia, kad vyriausybėje gimusi ar gauta informacija yra jos „nuosavybė" ir todėl ji gali su ja elgtis kaip panorėjusi. Pripažįstant, kad nelengva rasti pusiausvyrą tarp viešumo ir paslapties, tarp informacijos sterilizavimo ir jos platinimo, įstatyme laikomasi požiūrio, jog pačios informacijos pobūdis ir jos gavimo aplinkybės yra veiksniai, padedantys nustatyti, kiek ta informacija yra saugotina. Šiuo atveju svarbiausia pripažinti, kad besikeičiantys, neretai prieštaringi visuomenės interesai – privataus gyvenimo apsauga, valstybės interesai, atvirumo skatinimas ir kt. – vaidina labai svarbų vaidmenį, kai reikia apsispręsti. Daugeliu atveju patys visuomenės interesai kupini stiprių etinių motyvų. Juos suderinus galima geriau orientuotis sprendžiant pareigūnams iškylančias etikos problemas.

Toliau pateikta ir šiek tiek supaprastinta įstatymo dėl konfidencialumo vyriausybėje apžvalga pagrįsta Australijos teise, tačiau ji rodo bendrą Britanijoje ir Naujojoje Zelandijoje susiklosčiusią padėtį. Valstybės tarnautojams svarbu tai, kad jie privalo būti jautrūs informacijos teikimo šaltiniams, ar ta informacija yra viešai prieinama, ar ne, kokiam tikslui ji gauta; ir ar tam tikro pareigūno pareigos verčia jį/ją su ta informacija susipažinti.

Pradinė įstatymo prielaida yra ta, kad konfidencialią informaciją gaunantis asmuo neturi teisės ją naudoti ar atskleisti be ją suteikusio asmens sutikimo. Šioje nuostatoje yra svarbi išimtis: informaciją galima naudoti ar atskleisti, jei to reikalauja „visuomenės interesai". Mes laikysime, kad konfidencialiai gauta informacija yra: a) ta,

kuri nėra visuomenės nuosavybė ir visuomenei nežinoma; ir b) ji suteikiama ar gaunama ribotiems tikslams. Išvertus visa tai į valstybės sektoriaus kalbą, gaunamas toks gana sudėtingas vaizdas.

Piliečio ar korporacijos vyriausybei savanoriškai suteikta informacija

Šiuo atveju ortodoksija yra ta, kad jei konfidenciali informacija teikiama tam tikram tikslui, pavyzdžiui, siekiant gauti patarimą, norint ją kažkur pritaikyti ir kt., tada ji gali būti naudojama tik tam tikslui, nebent: i) įstatymų numatyti įgaliojimai leidžia informaciją gaunančiai institucijai tiesiogiai arba netiesiogiai suteikti teisę arba pareikalauti, kad ta informacija būtų panaudota kitaip, tuomet tą informaciją ir galima naudoti tik taip, o ne kaip nors kitaip; arba: ii) neatsižvelgiant į tai, kokiems tikslams ji buvo suteikta, „visuomenės interesai" pateisina kitokį jos panaudojimą ar atskleidimą.

Prievartos būdu ar kitaip iš piliečio išgauta informacija

Šiuo atveju situacija yra tokia pati kaip ir (a) atveju, išskyrus tai, kad pats tikslas, dėl kurio jai buvo suteikti prievartinio informacijos išgavimo įgaliojimai, nustato, kaip atitinkama vyriausybės institucija gali panaudoti gautą informaciją.

Informacija, gauta iš piliečio teikiant jam profesines paslaugas

Kai vyriausybė dažnai teikia profesines paslaugas visuomenei, pavyzdžiui, sveikatos apsaugos, teisinių patarimų, konsultacijų ir kt. kartu su privataus sektoriaus teikiamomis paslaugomis, profesinis santykių pobūdis, o ne paslaugos teikėjo tarnybinis statusas yra lai-

komas svarbiausiu veiksniu, reglamentuojančiu į specialisto rankas patekusios piliečio informacijos apsaugą. Kadangi profesinių santykių metu gautą informaciją pakankamai gerai saugo įstatymai, realiame gyvenime tai reiškia, kad, išskyrus visuomenės interesus, vyriausybės samdomas specialistas negali panaudoti arba atskleisti informacijos, gautos atliekant savo profesinę pareigą, tokiu būdu, kuris leistų atskleisti bent kliento tapatybę, išskyrus tuos atvejus, kai tai būtina reikiamoms profesinėms paslaugoms suteikti arba kai klientas suteikia atitinkamus įgaliojimus. Reikšmingi neseni su valstybės institucijomis susiję tokie pavyzdžiai Britanijoje yra ŽIV (*X. prieš Y.*,1988) ir kalinio paleidimo (*W. prieš Edgell*, 1989) bylos.

Analizuojant visas tris minėtas situacijas, akivaizdu, kad valstybės pareigūnų ir institucijų galimybės panaudoti iš visuomenės gautą informaciją gana griežtai ribojamos. Šios visuomenei teikiamos apsaugos esmė yra pripažinimas, kad net iškilus teisiniam ar praktiniam poreikiui suteikti informaciją vyriausybei, vis dėlto visuomenės nariai ir, be abejo, kompanijos yra gyvybiškai suinteresuotos išsaugoti savo privatų gyvenimą, prekybos ar komercines paslaptis ir kad būtų paisoma jų interesų ir jie būtų saugomi. Tai akivaizdi ir gyvybiškai svarbi teisėto ir etiško pareigūno elgesio sąveika.

Tačiau yra viena reikšminga išimtis: nors iš visuomenės gaunamą informaciją galima naudoti tik kažkokiam konkrečiam tikslui, tačiau „visuomenės interesai" gali versti ją gavusį pareigūną ar instituciją panaudoti tą informaciją kitaip arba ją atskleisti. Pagal Australijos įstatymus taip gali atsitikti tada: i) kai informacija yra susijusi su rimtais kitų asmenų teisių pažeidimais; arba ii) kai informacijos panaudojimas ar atskleidimas galėtų užkirsti kelią visuomenei ar jos nariams gresiančiam rimtam pavojui. Tokiais atvejais informacijos gavėjo „šventa pareiga" valstybei ir bendruomenei tampa viršesnė už pareigą informaciją suteikusiam visuomenės nariui išlaikyti informacijos konfidencialumą. Šiuo atveju įstatymas ir vėl padeda spręsti etikos dilemą, kuri atsižvelgiant į gautos informacijos pobūdį gali iškilti informacijos gavėjui.

Būtinas dar vienas komentaras. „Visuomenės interesų" išimtyje dėl konfidencialumo ryškėja vienas aspektas, pagal kurį tais atvejais, kai asmuo turi taikyti tą išimtį, kad pateisintų rimtų nusižengimų

atskleidimą, informacija turėtų būti atskleista „tiems, kurie yra labai suinteresuoti ją gauti“ (*Initial Service Ltd prieš Putterillą*, 1968, p. 405). Todėl teismai pareiškė, kad pati visuomenės interesų išimtis nepateisina informacijos atskleidimo žiniasklaidai, jei yra kita atitinkama tą informaciją galinti priimti institucija. Ar tai negalėtų būti susiję su prieštaringa apskundimų viršininkams tema?

Vyriausybėje gimstanti informacija

Tai valstybės paslapčių įstatymų sritis. Didesniąją šio amžiaus dalį jų poveikis buvo tas, kad Sandraugos šalyse pareigūnams buvo draudžiama atskleisti valstybinės reikšmės informaciją (kokia nereikšminga ar nepalanki ji bebūtų), nebent toks atskleidimas būtų reikalingas tarnybinėm pareigoms atlikti. Savo pobūdžiu jie buvo opozicija bendrajai teisei. Kaip pastebėjo dabartinis Australijos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas:

> Nepriimtina, kad mūsų demokratinėje visuomenėje galiotų kokie nors apribojimai dėl su vyriausybe susijusios informacijos paskelbimo, kai vienintelis tos informacijos sukeliamas blogis yra tai, kad ji leidžia visuomenei aptarinėti, kontroliuoti ir kritikuoti vyriausybės veiksmus (*Sandrauga prieš Johną Fairfaxą ir sūnus Ltd.*, 1980, p. 493).

Požiūrio neatitikimas sukėlė anomalias pasekmes, nes pagal valstybinių paslapčių įstatymus, jeigu pareigūnas atskleidžia informaciją trečiajai šaliai, tai gali būti kvalifikuojama kaip kriminalinis nusikaltimas, tuo tarpu teismai nedraudžia valstybės tarnautojui tą informaciją atskleisti ar trečiajai šaliai ją paskelbti, išskyrus tuos atvejus, kai vyriausybė galėtų įrodyti – savo atsakomybe – kad atskleidimas ar paskelbimas galėtų pakenkti visuomenės interesams.

Vis dažniau bendrosios teisės požiūris yra tas, kad

> vyriausybės veikia arba bent jau pagal konstituciją turėtų veikti atsižvelgdamos į visuomenės interesus. Vyriausybės, jų ministerijos ir institucijos turi, gauna ir perduoda informaciją skatinamos visuomenės interesų. Todėl būtent visuomenės, o ne privatūs interesai turi būti pagrindinis kriterijus, pagal kurį teismas nusprendžia, ar reikėtų saugoti informaciją, kurią vyriausybė tvirtina esant kon-

fidencialia (*Generalinis prokuroras (JK) prieš Heinemann Publishers Australia Pty Ltd.*, 1987, p. 191).

Pažymėtina, kad kai kuriose šalyse neseniai priimti valstybinių paslapčių ir informacijos laisvės įstatymai gerokai priartėjo prie bendrosios teisės „demokratinio principo“: jei vyriausybinę informaciją reikia saugoti nuo visuomenės akių, dabar ji saugotina labiau negu bet kada, nes tai yra tokio pobūdžio informacija, kurią reikia saugoti būtent visuomenės interesų labui.

Galimybė susipažinti su vyriausybine informacija pagal tarnybines pareigas

Kai nėra aiškių apribojimų dėl informacijos išplatinimo ministerijoje ar organizacijoje, pareigūno teisę gauti vyriausybinę informaciją reglamentuoja „poreikio žinoti“ principas – t. y. ar pareigūnui reikia gauti tą informaciją savo tarnybinėms pareigoms atlikti? Akivaizdu, kad toks apribojimas gana svarbus, kai informacija yra susijusi su visuomenės nario ar korporacijos reikalais. Platinant informaciją pačioje vyriausybės sistemoje, privataus gyvenimo apsauga yra tokia pat svarbi kaip ir ją atskleidžiant visuomenei.

Mano pateiktas bendras vaizdas gali pasirodyti gana sudėtingas. Jį aprašydamas, turėjau dvejopą tikslą. Pirma, paprastai neįvertinama, kiek įstatymai, o ne tik etikos dalykai ar administracinės procedūros reglamentuoja vyriausybės rankose esančios informacijos tvarkymą. Antra, patys įstatymai rodo reikšmingas etikos problemas ir stengiasi bent šiek tiek apgludinti tuos aštriuosius kampus, kurie sąžiningam pareigūnui tampa etikos dilemų priežastimi.

Literatūra

A v Hayden (1984) 56 A.L.R., 82.

Attorney-General (UK) v. *Heinemann Publishers Australia Pty Ltd* (1987) 10 N.S.W.L.R., 86.

Commonwealth v. *Fairfax and Sons Ltd* (1980) 32 A.L.R., 485.

Finn, P. D. (1977), „Official Misconduct", *Criminal Law Journal*, 2, 307.

Finn, P. D. (1987), *Law and Government in Colonial Australia*, Melbourne: OUP.

Initial Service Ltd v. *Putterill* (1968) 1Q.B. 396.

R. v. *Whitaker* (1914) 3 K.B. 1283

W. v. *Edgell* (1989) 1All E.R. 1089.

Whitfield v. *Lord Le Despencer* (1778) 2 Cowp. 754.

X. v. *Y.* (1988) 2 All E.R. 648.

Versta iš: **Paul Finn: *The Law and Officials***. Richard A. Chapman (ed.): *Ethics in Public Service* (Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993), pp. 135–145.

Administraciniai įgaliojimai ir žmogaus teisių apsauga: valstybės tarnautojų pareiga protingai naudotis savo teisėmis

George J. Szablowski

Kasdieniame darbe valstybės pareigūnai asmenų teises liečiančius sprendimus priima savo nuožiūra. Imigracijos pareigūnai vieniems išduoda leidimus apsigyventi šalyje, o kitiems – ne, kalėjimo prižiūrėtojai tikrina pasirinktų kalinių korespondenciją, draudžia jiems bendrauti su išoriniu pasauliu, įtariamų įstatymams nusižengusių žmonių privačiuose telefonuose policijos pareigūnai įrengia elektroninius pokalbių klausymo įtaisus. Paprastai šie sprendimai nepriimami savavališkai ar be svarių priežasčių; jie visada priimami dėl visuomenei rūpimų ir bendrai pripažintų bei politikos vardan trokštamų dalykų. Šie sprendimai yra teisiniai ta prasme, kad visais atvejais būna įstatymo nustatyta ar jai prilygstanti institucija, kuria remiasi valstybės pareigūnai ir kuri, nors ir nereikalauja, bet leidžia imtis konkrečių administracinių veiksmų. Tačiau beveik visi šie sprendimai neišvengiamai pažeidžia asmenines teises: jie verčia deportuoti tuos, kurie negavo leidimo apsigyventi šalyje, skirti griežtą izoliaciją ir kai kurių laisvių atėmimą kaliniams arba įsibrauti į privatų gyvenimą ir pažeisti konfidencialumą.

Tradiciniu požiūriu valstybės pareigūnų vaidmenį varžo numatytų valdymo ar politikos funkcijų vykdymas. Jiems neprivalo rūpėti (bent jau labai rimtai), kokį poveikį jų atliekami veiksmai padarys asmenų teisėms. Jei administracinis sprendimas ar nutarimas dėl

priverstinio vykdymo yra teisinis ir jei jis efektyviai įgyvendina pripažintą politikos tikslą, atsirandantis asmens teisių apribojimas ar jų praradimas laikomas tik atsitiktiniu ir visiškai priimtinu. Svarbiausia profesinė valstybės tarnybos priedermė yra valdyti, o ne ginti žmogaus teises. Tokį pasenusį ir siaurą požiūrį į valstybės tarnybą būtina atmesti. Šiame straipsnyje pabandysime išnagrinėti naują valstybės tarnybos atsakomybės vykdant valdymo įgaliojimus formuluotę: jos pareigą labai rimtai žiūrėti į savo teises (Dworkin, 1978).

Britanija ir Europos Žmogaus Teisių Konvencija: nepatogus ryšys

1966 m. Britanija suteikė savo piliečiams teisę įteikti individualius prašymus Europos Žmogaus Teisių Komisijai Strasbūre. Prireikė beveik dešimtmečio, kad teisininkai pradėtų nuolat ir efektyviai naudoti Konvencijos sistemą. Šiandien derėtų pasakyti, kad profesionalūs Britanijos teisininkai (praktikai bei akademinio pasaulio atstovai) yra vieni iš tų, kurie dažniausiai ir sėkmingiausiai individualių pareiškėjų vardu sprendžia su žmogaus teisėmis susijusias bylas. Jų profesinis patyrimas ir ištikimybė tarptautinei žmogaus teisių apsaugai labai vertinami Strasbūre. Žmogaus teisės, kaip akademinių studijų ir aptarimų objektas, klesti ir pačioje Britanijoje. Po lordo Scarmano knygos *Anglijos teisė: naujas matmuo* pasirodymo 1974 m. aptarimų objektu ir toliau išlieka britų konstitucinei teorijai ir praktikai būdingos ypatybės ir tai, kad jos neatitinka tvirtai įsišaknijusio požiūrio į žmogaus teisių apsaugą. Labai vykusiai pavadintame leidinyje *Ar parlamento suverenumas amžinas?* profesorius Bradley rašė:

> O dėl žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, paralyžiuojantis parlamento suverenumo poveikis yra pats didžiausias. Iš tiesų ši doktrina pernelyg dažnai būna milžiniška kliūtis, trukdanti nors šiek tiek pakelti mūsų konstitucinėje teisėje numatytų žmogaus teisių nustatytos apsaugos lygį. Pagal šią doktriną nėra tokių asmeninių teisių ar laisvių, kurių parlamento įstatymu nebūtų galima apriboti ar laikinai sustabdyti (Bradley, 1989, p. 44).

Anot Bradley'o Europos Žmogaus Teisių Konvencija numato „politinius ir moralinius (bet ne teisinius) parlamento suvaržymus".

Nėra abejonės, kad griežta parlamento suverenumo doktrinos interpretacija yra kliūtis ne tik pačioje šalyje, bet gerokai trikdo ir tarptautinius reikalus. Strasbūro institucijos ir Europos Sąjungos valstybės narės žino, kad, nepaisant Jungtinės Karalystės teisinių įsipareigojimų pagal Konvenciją, Britanijos parlamentas (kuriam praktiniais sumetimais vadovauja valdžioje esanti politinė partija) išsaugo teisę leisti tokius įstatymus, kokie jam patinka, o jei jie pažeidžia Konvencijos nuostatas, jį palaiko Britanijos teismai. Tad nenuostabu, kad geriausias žmogaus teisių teisės specialistas kalba apie Britanijos izoliaciją nuo kitų Europos Tarybos valstybių narių, kurios turi bendras „rašytines konstitucijas, pagrindines teises ir išsamias viešosios teisės sistemas", ir teigia, jog Britanijos konstitucija niekaip „neprisiderina prie pakitusių tautos poreikių" (Lester, 1989, p. 368). Dar galima pridurti, kad ponios Thatcher vyriausybės atstovai Europos Taryboje griežtai prieštaravo svarbiausiems siūlymams patobulinti Konvencijos sistemą: susijungti Komisijai ir Teismui sustiprėjus tarptautinio žmogaus teisių vykdymo procesui ir dėl Britanijos parlamento suverenumo neatitikimo (Antrojo tarptautinei teisei ir Europos teisei skirto seminaro protokolas, 1986).

Individualius prašymus reglamentuojančiose taisyklėse numatyta, kad iki Komisijai priimant prašymą kaip „leistiną", reikia išnaudoti visas savos šalies galimybes. Šis reikalavimas pateikia pradines Konvenciją pasirašiusiųjų šalių nuostatas, kad Konvencijoje numatyta žmogaus teisių apsaugos sistema bus tik papildoma priemonė šalia savo šalies žmogaus teisių apsaugos sistemos. Atsižvelgiant į nuolat didėjančią leistinų prašymų Komisijai apimtį bei teismui perduotas ir svarstymo laukiančias bylas, privalu be išlygų pripažinti vis didėjančią Europos Konvencijos sistemos svarbą (Europos Žmogaus Teisių Komisija, 1984). Pradėjusios savo veiklą kaip regioninės riboto teismingumo tarptautinės institucijos jos (Strasbūro institucijos) palaipsniui įgavo konstitucinių teismų statusą ir įgaliojimus (Merrillso cituojamas Buergenthalas,

1988, p. 10). Be to, Komisijos ir Teismo sprendimai (ir užkulisiniai ministrų komiteto svarstymai) faktiškai verčia pakeisti valstybių narių šalies teisę ir praktinį darbą. Profesorius Merrillsas teigia, kad be Konvencijos sistemos šie pokyčiai nevyktų. „Valdžios žino, kad Konvencijos nuostatoms prieštaraujančiai politikai ir praktikai bus mestas iššūkis ir jos daro atitinkamas išvadas" (Merrills, 1988, p. 2).

Pastaruoju metu Europos Žmogaus Teisių Konvencija turi šalies įstatymo statusą keturiolikoje iš dabartinių dvidešimt keturių valstybių narių (Drzemczewski, 1985). Nuo 1992 m. Konvenciją pasirašiusių šalių skaičius padidėjo iki dvidešimt septynių Europos valstybių. Tai leidžia šalių teismams tiesiogiai taikyti ir vykdyti Konvencijos nuostatas ir laikytis 13 straipsnio reikalavimų, įpareigojančių valstybes nares „šalies institucijose sukurti efektyvius teisės gynimo būdus kiekvienam, kurio teises pažeidė tarnybines pareigas atliekantys pareigūnai." Iš kitos pusės, Britanijoje (kaip ir Skandinavijos šalyse bei Airijos Respublikoje) Konvencija neturi šalies įstatymo statuso ir šalių teismai negina joje numatytų teisių. Ši situacija verčia Europos Teismą priimti sprendimą (kaip tai atsitiko *Silver ir Abdulaziz* bylose), kad tam tikrais atvejais Britanija nesilaiko 13 straipsnio nuostatų, nors Konvencija ir neįpareigoja valstybių narių įtraukti jos nuostatas į savo šalių konstitucijas (Bradley, 1989, p. 44). Tačiau reikšmingoje *Soeringas prieš JK* byloje (1989) Europos Žmogaus Teisių Teismas nutarė, kad norint atitikti Konvencijos 13 straipsnio reikalavimus, nebūtina jų tiesiogiai (*per se*) laikytis šalių teismuose. Pakanka, kad jos esmė būtų įtvirtinta šalių įstatymuose savo pasirinktomis priemonėmis (*Soeringo* byloje buvo nustatyta, jog pakanka bylą pakartotinai išnagrinėti aukštesnės instancijos teisme).

Priimdami sprendimus viešojo administravimo pareigūnai elgiasi savo nuožiūra taip dažnai, kaip jiems reikia. Pastaraisiais metais Britanijoje tai tapo dažniausia skundų pagal Europos Konvenciją priežastimi ir pareigūnų trikdymo šaltiniu. Išsamesnės analizės nusipelno trys – disciplinos kalėjime, slapto pokalbių klausymo įtaiso įrengimo ir imigracijos – bylos, dėl kurių Europos Žmogaus Teisių Teismas galiausiai priėmė sprendimą.

Silver prieš Jungtinę Karalystę (1983)

Ši byla susijusi su daugeliu administracinių sprendimų, kuriuos per tam tikrą laiką priėmė kalėjimo valdžia (kalėjimo viršininkas) norėdama kontroliuoti, tikrinti ir uždrausti asmeninį susirašinėjimą tarp kalinių ir laisvėje esančių žmonių. Sprendimai buvo priimti remiantis teise elgtis savo nuožiūra, kurią kalėjimų viršininkams suteikia Kalėjimų įstatymas, įstatymo galią turinčios kalėjimų taisyklės ir nepaskelbti vidaus reikalų ministro įsakymai bei instrukcijos, kuriuos kalėjimų valdžia naudoja kaip rekomendacijas ir direktyvas. Teisė elgtis savo nuožiūra (tikrinti ir uždrausti) buvo naudojama tam, kad kalėjimuose būtų tvarka ir drausmė ir pavyktų išvengti nusikaltimų. Vienintelė teisių gynimo priemonė kaliniams buvo galimybė įteikti oficialų skundą Kalėjimų inspektorių tarybai (ir vidaus reikalų ministrui) bei parlamento kontrolieriui. Bylos svarstymas dar kartą aukštesnės instancijos teisme (iš esmės dar viena galimybė) buvo panaikintas, nes „teismai nebūtų galėję nuspręsti, kad minėtos priemonės buvo taikomos savavališkai, turint blogų ketinimų, nedoram tikslui arba *viršijant įgaliojimus*“ (*Silver*, p. 34). Buvo teigiama, jog kalėjimų viršininkų priimti sprendimai atitinka Anglijos administracinės teisės nuostatas.

Europos Žmogaus Teisių Teismas priėmė sprendimą, kad Britanijos kalėjimų pareigūnai pažeidė Europos Konvencijos 8 straipsnio nuostatas („asmeninio ir šeimyninio gyvenimo, būsto ir asmens susirašinėjimo neliečiamumas“). Šio pažeidimo buvo negalima pateisinti viešąja politika (kuri būtina demokratinėje visuomenėje), kadangi ji nebuvo nustatyta remiantis įstatymu. Pilietis turi gerai suprasti įstatymą ir jis turi būti pakankamai tikslus, kad žmogus galėtų reguliuoti savo veiksmus ir numatyti jų galimas pasekmes. Valstybės pareigūnams įstatymo suteikiamų įgaliojimų elgtis savo nuožiūra apimtis turi būti nurodyta kuo tiksliau. Akivaizdu, kad nepaskelbti vidaus reikalų ministro įsakymai ir instrukcijos neatitiko šių reikalavimų. Todėl, kai dėl kaliniams nežinomų ar nenumanomų priežasčių buvo tikrinamas asmeninis susirašinėjimas, buvo pažeistas įstatymas. Be to, teismas nustatė, kad buvo pažeistos 6 straipsnio 1 dalies („teisė į bešališką bylos nagrinėjimą atvirame įsta-

tymo numatyta tvarka įsteigto bešališko teismo posėdyje") bei 13 straipsnio („teisė į efektyvią teisių gynimo priemonę šalies institucijoje") nuostatos. Skundas Kalėjimų inspektorių tarybai, vidaus reikalų ministrui ar parlamento kontrolieriui nėra efektyvi teisių gynimo priemonė, nes taryba negali pati vykdyti savo sprendimų, vidaus reikalų ministras nėra pakankamai nepriklausomas, o kontrolierius neturi įgaliojimų priimti įpareigojančius sprendimus. Teismų teismingumas svarstyti bylą dar kartą aukštesnės instancijos teisme šiuo atveju buvo toks ribotas, jog praktiškai jo beveik nebuvo. Todėl kaliniai negalėjo pasinaudoti teise į bešališką bylos nagrinėjimą atvirame teismo posėdyje ir efektyvią teisių gynimo priemonę. Tačiau po *Silver* bylos Europos Žmogaus Teisių Teismas nutarė, kad kumuliatyviai naudojamos atskiros neefektyvios šalies teisių gynimo priemonės vis dėlto gali atitikti 13 straipsnio reikalavimus (žr. *Leander prieš Švediją*).

Po komisijos ataskaitos (kurioje buvo pateiktos tos pačios išvados kaip ir 1983 m. Teismo sprendime) paskelbimo 1980 m., JK vyriausybė nusprendė priartinti savo administracinę veiklą kalinių susirašinėjimo kontrolės Britanijoje srityje prie Konvencijoje numatytų reikalavimų. Teismo sprendimas nesutapo su Anglijos įstatymuose numatyta veikla ir tarptautiniame žmogaus teisių įstatyme siūlomomis ir ginamomis vertybėmis. Jame taip pat buvo stipriai suabejota dėl JK vyriausybės tvirtai ginamos prielaidos, kad „Konvencijoje išvardytas teises ir laisves visais atvejais gina Britanijos įstatymai (Drzemczewski, p. 178). Po to, kai buvo priimtas sprendimas *Silver* byloje, JK Lordų rūmai priėmė nutarimą, jog drausmines pražangas svarstančios kalėjimo inspektorių tarybos posėdžiai ir kalėjimo viršininko drausminės bylos turi būti nagrinėjamos dar kartą aukštesnės instancijos teisme (*R. prieš Pakhursto kalėjimo viršininko pavaduotoją, 1988).*

Malone prieš Jungtinę Karalystę (1984)

Norėdama gauti įkalčių apie įtariamą vogtų daiktų pardavinėjimą, sostinės policija nutarė įrengti slapto pokalbių klausymo įtaisą Ma-

lone's namų telefono aparate. Po to Malone buvo apkaltintas, teisiamas ir išteisintas. Tada jis iškėlė civilinį ieškinį policijai už padarytą žalą teigdamas, kad jo pokalbių buvo klausomasi neteisėtai. Aišku, policijos veiksmai buvo pagrįsti raštišku vidaus reikalų ministro leidimu, kuris buvo išduotas lyg ir nesiremiant jokių teisinių norminių aktų ar bendrosios teisės suteikiamais įgaliojimais (*Malone*, p. 23). Civilinį ieškinį atmetė bylos nagrinėjimo procese dalyvaujantis teisėjas, teigdamas, jog „nereikėjo raštiško leidimo, kad slapto pokalbių klausymo įtaiso prijungimas būtų teisėtas; jis buvo teisėtas ir be jokio raštiško leidimo... dėl tokios paprastos priežasties, kad nebuvo nieko, kas jį darytų neteisėtą" (*Malone*, p. 23, 26). Bylos nagrinėjime dalyvaujantis teisėjas taip pat priėmė sprendimą, kad Anglijos teisėje „nėra nei bendros teisės į privatumą, nei atskiros privatumo teisės niekieno netrukdomam savo namuose kalbėti telefonu", be to, „Europos Žmogaus Teisių Konvencija nėra Anglijos teisės dalis ir nesuteikia piliečiams tiesioginių teisių, kurių turėtų būti paisoma Anglijos teismuose" (*Malone*, p. 24).

Europos teismas vienbalsiai nutarė (išties retas atsitikimas, kai prie stalo sėdi 19 teisėjų), kad policija pažeidė Konvencijos 8 straipsnio nuostatas (asmeninio ir šeimyninio gyvenimo, būsto ir susirašinėjimo neliečiamumas). Teismas nustatė, kad policijai suteikti administraciniai įgaliojimai elgtis savo nuožiūra nebuvo pakankamai aiškūs ir kad nebuvo atsižvelgta į minimalios teisinės apsaugos, į kurią turi teisę teisinėje demokratinės visuomenės santvarkoje gyvenantys piliečiai, reikalavimą (*Malone*, p. 39). Tokia teisinė apsauga ypač svarbi, „kai įstatymų vykdomoji valdžia veikia slaptai ir iškyla akivaizdus savivalės pavojus" (*Malone*, p. 40). Taigi administracinė telefoninių pokalbių klausymosi veikla (pasiklausymo ar elektronine aparatūra) baudžiamosios teisėsaugos tikslams „prieštarauja įstatymams", nors ir akivaizdu, kad pagal Anglijos įstatymus tai nebuvo neteisėta. Be to, tarptautinio teismo išdėstytas valstybės pareigūnų (šiuo atveju policijos pareigūnų ir ministrų) elgesio kodeksas gerokai skyrėsi nuo politikos ir efektyvumo sąlygojamų vertinimų, kurie pagal Anglijos administracinę teisę ir praktiką yra priimtini.

Greičiausiai reaguodama į *Malone's* byloje priimtą sprendimą, Jungtinės Karalystės vyriausybė nusprendė paskirti įstatymo aiškiai

nustatytą instituciją, kuri išdavinėtų raštiškus leidimus slapto pokalbių klausymosi įtaisui įrengti. 1985 m. priimtas Ryšio priemonių sekimo įstatymas įsigaliojo 1986 m. Naujajame įstatyme numatyta, kad ministras gali savo nuožiūra išduoti raštiškus leidimus ir kad sukuriamas administracinio proceso teismas skundams dėl neteisingai išduotų raštiškų leidimų nagrinėti; įstatyme taip pat draudžiama nagrinėti bylą dar kartą aukštesnės instancijos teisme (Leigh, 1986). Šiuo pakeitimu siekiama, kad „įstatymų nustatyta tvarka" britų policija galėtų slapčia klausytis pokalbių, kaip numatyta Konvencijos 8 straipsnyje. Ar šis pakeitimas atitinka ir esmines 8 straipsnio nuostatas (privataus ir šeimyninio gyvenimo, būsto ir susirašinėjimo neliečiamumas), parodys gyvenimas. Be to, abejotina, ar aiškus įstatymu numatytas atsisakymas nagrinėti bylą dar kartą aukštesnės instancijos teisme neprieštarauja Europos Konvencijos 6 straipsnio pirmosios dalies ir 13 straipsnio nuostatoms. Tačiau po *Malone's* bylos teismai nutarė, kad bylą galima nagrinėti dar kartą aukštesnės instancijos teisme, jei vidaus reikalų ministro raštiškas leidimas įtaisyti slapto pokalbių klausymo įtaisą buvo išduotas iki 1985 m. įstatymo įsigaliojimo (*R. vienašališkai prieš vidaus reikalų ministrą Ruddocką, 1987).*

Abdulaziz, Cabales ir Balkandali prieš Jungtinę Karalystę (1985)

Šioje byloje ieškovai buvo žmonos, kurių vyrai negavo leidimo nuolat gyventi Jungtinėje Karalystėje. Ieškovės teigė kad šie sprendimai atėmė iš jų „šeimyninį gyvenimą". Imigracijos pareigūnų veiksmus padiktavo Imigracijos įstatyme ir vidaus reikalų ministro nustatytose taisyklėse jiems suteikti įgaliojimai veikti savo nuožiūra, suteikiantys teisę leisti žmonoms nuolat apsigyventi Jungtinėje Karalystėje ir nesuteikti to paties statuso jų vyrams. Nebuvo leista įteikti skundą Imigracijos reikalų apeliaciniam teismui, nes nebuvo ginčytinų teisinių klausimų. Britanijos vyriausybė paminėjo vidaus darbo rinkos apsaugą esant didelei bedarbystei ir „viešosios rimties" palaikymą kaip teisėtus savo politikos motyvus, kurių, jos nuomone,

pakako skirtingam elgesiui su moterimis ir vyrais pagrįsti. Geranoriškumo jų santuokų atžvilgiu klausimas nebuvo keliamas. Stengdamasi pagrįsti savo tvirtinimus, vyriausybė pateikė statistinius duomenis apie tai, jog „vyrai dažniau nei moterys ieško darbo, todėl imigrantai vyrai daro didesnį poveikį rinkai negu moterys" (*Abdulaziz*, p. 500). Ieškovės atmetė tokį teiginį ir apkaltino vyriausybę moters vaidmens šiuolaikinėje visuomenėje ignoravimu.

Europos Žmogaus Teisių Teismas vieningai nusprendė, kad buvo pažeistos 8 straipsnio („šeimyninis gyvenimas") ir 14 straipsnio („draudimas diskriminuoti dėl lyties") nuostatos bei 13 straipsnio („efektyvios teisės gynimo priemonės") reikalavimai. Moterys, žinoma, tapo diskriminacijos dėl lyties aukomis. Skirtingas galimybių pasinaudoti Konvencijoje numatytomis teisėmis ir laisvėmis režimas yra diskriminacinis jeigu... nėra deramo ryšio tarp naudojamų priemonių ir tikslo, kurio jomis siekiama, proporcingumo" (*Abdulaziz*, p. 472). Vykdomos politikos tikslas apginti šalies darbo rinką buvo teisėtas, tačiau „atitinkamo poveikio, kurį darbo rinkai galėjo padaryti į šalį įvažiuojantys vyrai ir jų žmonos, nepakako (jis nebuvo proporcingas), kad būtų galima pateisinti skirtingą su jais elgesį"(*Abdulaziz*, p. 472). Teismas taip pat nusprendė, kad Anglijos teisė nesuteikė efektyvių teisių gynimo priemonių prieš šiuos savo nuožiūra priimtus sprendimus ir priteisė ieškovams „teisingą atlygį" – 30 000 svarų sterlingų sumą, į kurią įėjo teismo ir visos kitos ieškovų išlaidos.

Šalies teisminės sistemos apžvalga: nepakankamos juridinės teisių apsaugos priemonės

Įstatymo viršenybės principu grindžiama valdžia, kaip ir parlamento suverenumas, yra doktrina, kuri, daugelio nuomone, yra pats Britanijos konstitucionalizmo pagrindas. Kas ji bebūtų – idealas, ideologija ar iliuzija, doktrina vis traukdavo mokslininkų dėmesį nuo dabar diskredituotos šimtmečio senumo Dicey'o formuluotės

laikų (Harden ir Lewis, 1986; Hutchinson ir Monahan, 1987). Profesoriaus Jowello požiūris, kad šiandien įstatymo viršenybės principu grindžiamą valdžią visų pirma derėtų suprasti kaip „institucinio moralumo principą“, yra labai priimtinas ir sugestyvus ir mes jį plačiau aptarsime paskutinėje straipsnio dalyje. Įstatymo viršenybės principu grindžiama valdžia taip pat suprantama kaip administracinių sprendimų nagrinėjimo teisme konstitucinis pagrindas: būdami teisingumo sergėtojai, teismai naudoja šią taisyklę, kai „priima sprendimą ar imasi kokių nors veiksmų, kurie (kaip jiems atrodo) išeina už jų kompetencijos ribų“ arba kai jie „primygtinai reikalauja procesinio teisingumo principų taikymo“, pavyzdžiui, bešališko bylos nagrinėjimo net tais atvejais, „kai įstatyme apie tai nėra išvis nieko pasakyta“ (Jowel, 1989, p. 19). Ar ši Britanijoje naudojama neabejotinai ribota peržiūros aukštesnės instancijos teisme forma yra tinkama teisinė teisių gynimo priemonė, kurią galima panaudoti, kai pareigūnų veiksmai pažeidžia žmogaus teises? Parlamentinėje valdymo sistemoje visuomenės interesų politiką išreiškia:

1. Parlamento leidžiami įstatymai (įstatymais įtvirtinta teisė).
2. Antriniai įstatyminiai aktai (teisiniai dokumentai, reglamentai, įsakymai, vietinės valdžios ir kt.), kuriuos priima įvairios „pavaldžios“ institucijos.
3. Bendri vykdomosios valdžios sprendimai (kabinetas, premjeras), priimami pagal specialius arba bendrus vyriausybės įgaliojimus.
4. Valstybės pareigūnų sprendimai, kurie pagal įstatymo suteikiamą galią įvairiuose biurokratinės hierarchijos lygmenyse ir įvairiuose specializuotuose biurokratinių įstaigų padaliniuose priimami ministrų vardu. Šiuos sprendimus galima vadinti priimamais savo nuožiūra, kai įstatymai leidžia imtis alternatyvių veiksmų ir palieka sprendimo teisę patiems pareigūnams.

Pagal tradicinę bylos peržiūros aukštesnės instancijos teisme doktriną tik antriniai teisės aktai ir valstybės pareigūnų sprendimai turėdavo būti peržiūrimi teismuose. Tik po bylos *Valstybės tarnybų sąjungų taryba prieš Valstybės tarnybos ministrą* 1985 m. paaiškėjo, kad iš principo pagal specialius vyriausybės įgaliojimus priimamus

vykdomosios valdžios sprendimus taip pat derėtų peržiūrėti. Antrinius teisės aktus reikia peržiūrėti todėl, kad būtina išsiaiškinti, ar jie atitinka ypatingus įgaliojimus suteikiančių pirminių teisės aktų reikalavimus. Kitaip tariant, „pavaldžios" įstatymų leidimo institucijos, naudodamos joms suteiktus įgaliojimus, negali peržengti pirminiuose teisės aktuose nustatytos kompetencijos ribų (doktrina „ne pagal įgaliojimus"). Pareigūnų priimamų įstatymo nustatytų sprendimų peržiūrą aukštesnės instancijos teisme galima laikyti pateisinama todėl, kad paprastai manoma, jog teisę savo nuožiūra priimti administracinius sprendimus visada riboja įstatymas ir tik teismai galutinai nusprendžia tikslų to apribojimo mastą.

Teismai, kaip teisėtumo sergėtojai, turi atsakyti į klausimą dėl jurisdikcijos ir dėl pakankamo procesinio pagrįstumo bei sprendimų priėmimo proceso, kuriame buvo pasinaudota teise veikti savo nuožiūra, tinkamumo. Tačiau jie negali pasisavinti vyriausybės pareigūnų vaidmens ir patys priiminėti esminius administracinius ar politinius sprendimus. Kitaip tariant, bent jau teoriniu požiūriu bylos peržiūros aukštesnės instancijos teisme nederėtų maišyti su gana retai pasitaikančia apeliacija dėl konkrečių bylos aplinkybių, kai sprendimai priimami remiantis įstatymo suteikta teise veikti savo nuožiūra. Pastaruoju metu vykstantis teismų įsibrovimas į esmę, nepaisant, kad (Jowell ir Lester, 1987) galima bylos peržiūra aukštesnės instancijos teisme dėl paties jos pobūdžio negali būti nuosekliai taikoma ir efektyvi teisių gynimo priemonė prieš valstybės pareigūnų daromus žmogaus teisių pažeidimus ir ypač tada, kai juos gina aiškiai suformuluotos įstatymų nuostatos. Britanijoje vis dar tebesanti gyvybinga tradicinė doktrina trukdo teismams peržiūrėti pačią įstatymais įtvirtintą teisę ir aiškiai atskirti valstybės interesus nuo asmens teisių, politiką ir administracines preferencijas nuo žmogiškųjų vertybių (Lacey, 1989; Lester, 1989). Tačiau vienoje srityje, būtent tiesiogiai vykdomų Bendrijos teisių srityje, Europos Bendrijos įstatymo antrojoje dalyje reikalaujama, kad, iškilus prieštaravimams tarp šalies ir Bendrijos teisės, JK teismai atiduotų pirmenybę Bendrijos teisei. Visais kitais atvejais tradicinė doktrina ir toliau įteisina teisines/procesines vertybes, leisdama teismams priimti žodžiais neišreikštus politinius sprendimus (dažniausiai aprū-

pinimo būstu, imigracijos, valstybės saugumo ir viešosios tvarkos srityse), įvilktus į (ati)tinkamą „neutralios" retorikos rūbą (Lacey, 1989). Ir galiausiai su žmogaus teisių apsauga susijusios bylos peržiūros baigtis išlieka neaiški ir netvirta, nes teismai ir toliau linkę atiduoti duoklę tradiciniams anglų konstitucinės ir administracinės teorijos „pilioriams" – parlamento suverenumui ir įstatymo viršenybės principu grindžiamai valdžiai (Jowel, 1989; Bradley, 1989).

Deja, tradicionalistų nelaimei, šie anglų konstitucinės ir administracinės teorijos „pilioriai" nebežengia koja į koją su šiuolaikinės tarptautinės žmogaus teisių apsaugos tikrove. Beveik prieš keturiasdešimt metų Britanijos pasirašyta ir ratifikuota Europos Žmogaus Teisių Konvencija taikytina visų valstybės narės įstatymų leidybos, vykdomosios valdžios, biurokratinių ar teisminių institucijų įstatymams ir sprendimams (Bradley, 1983). Taigi Lordų rūmų sprendimas gali pažeisti Konvencijos nuostatas, kaip tai ir atsitiko garsiojoje *Sunday Times* (1979) byloje, o vidaus reikalų ministro paskelbtų (pagal anglų įstatymus puikiai taikytinų) imigracijos taisyklių gali laukti toks pats likimas, kaip ir *Abdulaziz* (1985) byloje. Tačiau žvelgiant iš šalies pozicijų, mintį, jog valstybė yra atsakinga už teismo veiksmus, nebūtų lengva suderinti su teismų nepriklausomybės doktrina. Pastaruoju metu nagrinėtoje Kanados byloje Aukščiausiojo Teismo teisėjas pareiškė nesutinkąs su teiginiu, kad teismai yra valstybės aparato dalis pagal Kanados teisių ir laisvių chartijos 32 dalies nuostatas (Slattery, 1987 b). Jei vyrautų tokia nuomonė (kuri buvo griežtai kritikuojama), teismų sprendimams ir įsakymams (pavyzdžiui, teismo uždraudimui atsakovui atlikti tam tikrus veiksmus) nebūtų galima taikyti Chartijos nuostatų, išskyrus galbūt tik tuos atvejus, kai bylinėjimasis neišvengiamai susijęs su vyriausybės veiksmais (Slattery, 1987 a).

Trys minėtos britų bylos rodo, kaip nelengva pasiekti, kad administraciniai sprendimai būtų nagrinėjami šalies teisme, nes vyrauja nuomonė, jog teismai neturi nagrinėti politikos dalykų net tuo atveju, kai iškyla grėsmė asmeninėms teisėms. Ši padėtis aiškiai skiriasi nuo daugelio Europos šalių padėties. Jose kartu viešosios teisės sistema (su civiline teise) ir administraciniai teismai turi visas teismines teisės gynimo priemones prieš valstybės institucijų savo nuo-

žiūra priimtus sprendimus, ir jų nevaržo procesinio teisėtumo sąvokos ir griežtas teisės bei politikos atskyrimas. *Silver ir Abdulaziz* atveju buvo neįmanoma pasiekti, kad byla būtų nagrinėjama teisme, ir, jei šalys nebūtų sumaniusios kreiptis į Strasbūrą, valstybės pareigūnų savo nuožiūra priimti sprendimai būtų buvę galutiniai. *Malone's* bylos atveju Londono policijos komisarui iškeltas civilinis ieškinys dėl padarytos žalos buvo atmestas dėl to, kad teismas neturėjo teismingumo. Kalbėdamas apie tai, kad policija įrengė slapto pokalbių klausymosi įtaisą telefono aparate, šios bylos teisėjas pasakė keletą aštrių žodžių apie anglų administracinės teisės padėtį:

> Neabejotina, jog teisėje turi būti „tinkamos ir efektyvios apsaugos nuo piktnaudžiavimo priemonės". Šiuo požiūriu Anglijos teisės negalima net lyginti su Vakarų Vokietijos teise: tai ne tas atvejis, kai būtų galima didžiuotis anglų teise. Todėl aš negaliu suprasti, kaip galima tvirtinti, jog Anglijos teisė atitinka [Europos Žmogaus Teisių] Konvencijos reikalavimus (*Malone*, p. 24–25).

Šios trys bylos dar kartą rodo, kad Europos Konvencija vis dėlto padeda pasiekti teismą, nors to neleidžia šalies įstatymai. Tai pateikia du svarbius dalykus: pirma, ji transformuoja administracinį procesą į teisminį nepriklausomai nuo to, ar vyriausybei tai patinka, ar ne; ir, antra, ji verčia patikrinti administracinio sprendimo pagrįstumą, kai savo šalyje tai neįmanoma, t. y. atsiranda galimybė patikrinti, ar jis atitinka „daugelyje šalių įsitvirtinusias" žmogaus teises. Paradoksalu, bet šalies teismai paliekami už borto, nes britų teisėjai negali kištis į politiką ir administracinius sprendimus, o Europos žmogaus teisių teismo „užsienio" teisėjai gali tai daryti niekieno nevaržomi. Kalbėti apie (daugelio teismų kertiniu laikomą) skirtumą tarp „esmės" ir „procedūros" daug lengviau, negu jį įgyvendinti. Kai byla atsiduria Strasbūre, šis skirtumas dažniausiai išgaruoja. Leidimas skundui į Imigracijos apeliacinį teismą paduoti *Abdulaziz* byloje nebuvo duotas, nes pagal Imigracijos taisyklėse nustatytą kompetenciją veikusių Britanijos pareigūnų veiksmuose jokių pažeidimų neįžvelgta. Iš kitos pusės, Europos teisme procedūra nebebuvo svarbiausia. Nuspręsta, kad, neleisdami vyrams nuolat apsigyventi Britanijoje kartu su savo žmonomis, tie patys imigracijos pareigūnai atsisakė užtikrinti paraiškos davėjams teisę į „šeimy-

ninį gyvenimą". Su nepritarimu kalbėdamas apie lyčių diskriminaciją, Europos teismas pridūrė, kad „šiandien lyčių lygybės skatinimas Europos Tarybos valstybėse narėse yra pagrindinis tikslas", tai yra neabejotina politikos preferencija, kuria joks Britanijos teismas neišdrįs pasikliauti bylos peržiūros aukštesnės instancijos teisme metu (*Abdulaziz,* p. 501).

Svarbiausias skirtumas tarp Britanijos ir Kanados teismų žmogaus teisių gynimo požiūriu yra tas, kad Kanados teisių ir laisvių chartija verčia pastaruosius atlikti vaidmenį, labai panašų į Europos Žmogaus Teisių Teismo atliekamą vaidmenį Strasbūre. Teisės, politikos ir administravimo klausimai vis dažniau laikomi tarpusavyje susiję ir priklausomi vieni nuo kitų, todėl dažnai nagrinėjami tam tikrame kontekste. Tai ypač pastebima taikant ir interpretuojant Kanados chartijos pirmos dalies nuostatas. Šios dalies funkcija labai panaši į kai kurių Konvencijos straipsnių reikalavimus, kurie remiantis visuomenės interesų politika ir, jei tokie apribojimai „yra nustatyti įstatymuose ir yra reikalingi demokratinėje visuomenėje, leidžia vyriausybėms riboti kai kurias laisves". „Deramų ribų" nustatymo našta tenka valstybinės valdžios institucijoms. Kanados teismas sukūrė Oakeso testu vadinamą patikrinimą, kai reikia atlikti vyriausybės siekiamos politikos tikslų analizę ir nustatyti jų santykinę svarbą, o po to išanalizuoti santykį bei proporcingumą tarp siekiamų tikslų ir priemonių jiems pasiekti (*R. prieš Oakesą,* 1986). Šis testas, iš dalies panašus į *Abdulaziz* byloje Europos Teismo taikytą „proporcingumo analizę", buvo dažnai naudojamas tolesniuose sprendimuose, nors ne visada vienodai griežtai.

Nors Kanados teismams vis dar atrodo, kad gal ir ne visai patogu dar kartą aiškiai nustatyti valstybės pareigūnų vaidmenį politikoje ar administravimo veikloje, daugelis Kanados teisėjų pripažįsta, jog konstitucinio ir administracinio bylinėjimosi srityje, ir ypač žmogaus teisių srityje, „politikos turinio" klausimas neišvengiamas. Jeigu tai, ko iš mūsų tikimasi, yra nuspręsti, ar kažkoks kurio nors valdininko veiksmas nepažeidžia piliečių teisių, nederėtų sakyti, jog tai, kad mes į tą klausimą atsakome, yra labai gerai, nes pagal Konvencijos reikalavimus tai padaryti yra šventa mūsų pareiga" (Teisėja Wilson byloje *Veikimo panaikinimas prieš R.,* 1985). Mūsų dis-

kusijai apie su žmogaus teisių apsauga susijusių bylų peržiūrą aukštesniosios instancijos teisme ypač svarbūs yra trys Kanados Aukščiausiojo Teismo sprendimai. „*Veikimo panaikinime*" teismas turėjo išnagrinėti Federalinio kabineto sprendimą leisti Jungtinių Valstijų vyriausybei išbandyti Cruise raketą virš Kanados teritorijos. Ieškovai teigė, kad tokie bandymai padidintų branduolinio konflikto pavojų ir keltų grėsmę kanadiečių gyvybėms ir saugumui ir taip pažeistų Konvencijos 7 dalies nuostatas, kuriose ginama kiekvieno žmogaus „gyvybė, laisvė ir asmens saugumas".Vyriausybė atsakė, kad jos sprendimas leisti tokį bandymą yra nacionalinio saugumo ir užsienio politikos dalykas ir nėra peržiūrėtinas teismuose, kadangi: a) tai buvo Federalinio kabineto sprendimas, priimtas remiantis specialiais vyriausybės, o ne parlamento įgaliojimais" ir b) visi su tuo susiję dalykai nebuvo teisiniai ir nespręstini teismuose, o politiniai, dėl kurių teismas nekompetentingas priimti kokį nors sprendimą. Teismas atmetė ieškovų ieškinį remdamasis siauru procesiniu pagrindu. Jis nutarė, kad ieškovų tvirtinimai buvo tik spėlionės, o ne faktai, kad jų negalima įrodyti ir kad tarp jų ir spėjamo rezultato nebuvo galima nustatyti jokio priežastinio ryšio, o tai pažeidžia Chartijos 7 dalies nuostatas. Teisėja Vilson griežtai nesutiko su šia teismo nutarties dalimi. Tačiau teismas vieningai atmetė karališkąja prerogatyva paremtą vyriausybės teiginį ir vieningai nutarė, kad pagal Chartijos nuostatas Federalinio kabineto sprendimai gali būti peržiūrimi ir kad vykdomosios valdžios veiksmai neturi pažeisti jos nuostatų. Nors ši nutartis nepadėjo sustabdyti Cruise raketos bandymo, ji vis dėlto daug labiau, nei buvo tikėtasi, išplėtė peržiūros pagal Chartijos nuostatas apimtį.

Singho byloje Aukščiausiasis teismas turėjo išnagrinėti Konsultacinio komiteto dėl pabėgėlio statuso patarimu darbo ir imigracijos ministro nuožiūra priimtą sprendimą, pagal kurį buvo atmestas ieškovo prašymas suteikti jam pabėgėlio statusą. Imigracijos apeliacinė taryba atmetė ieškovo apeliaciją teigdama, kad „nėra tinkamo pagrindo prašymui pateikti". Ministras savo sprendimą priėmė pagal pabėgėlio statuso suteikimo procedūrą nustatantį Kanados imigracijos įstatymą. Procedūroje nenumatyta bylą nagrinėti teisme, ir tai leido ministrui „atsižvelgti į politikos dalykus ir informa-

ciją apie padėtį pasaulyje, į kuriuos pabėgėlio statuso prašytojas negalėjo reaguoti" (*Singh*, 1985). Kalbėdama trijų teisėjų vardu, ponia teisėja Vilson pareiškė, kad ši procedūra neatitinka esminių teisingumo principų ir kad buvo pažeistos Chartijos 7 dalies nuostatos („teisė į asmens saugumą"). Kalbėdama apie 1 dalies nuostatose nustatytas „tinkamas ribas", Vilson pasmerkė, „utilitarinį vertinimą", kurį vyriausybė naudojo kaip pateisinimą ir pridūrė, jog „Chartijos teikiamos garantijos bus tik tariamos, jei jas galima ignoruoti, kai administraciniais sumetimais tai daryti yra labai patogu" (*Singh*, 1985). Šis sprendimas panašus į Europos Teismo nutartį *Abdulaziz* byloje.

Ir galiausiai visai neseniai priimtas Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Andrewso* byloje palietė Chartijos 15 dalies lygiateisiškumo nuostatas. Britanijos pilietis Andrewsas, turintis teisę nuolat gyventi Kanadoje, atitiko visus reikalavimus, keliamus norintiems būti priimtiems į Britų Kolumbijos teisininkų draugiją, tik nebuvo Kanados pilietis. Reikalavimas būti Kanados piliečiu buvo įrašytas Britų Kolumbijos advokatų ir teismų advokatų (baristerių) įstatyme ir todėl įgaliojimai konkrečioms narystės Teisininkų draugijoje keliamoms sąlygoms vykdyti šiuo atveju priklausė teisinei kompetencijai (ar jurisdikcijai). Andrewsas tvirtino, kad jis tapo nacionaline kilme paremtos diskriminacijos auka, o tai prieštaravo Chartijos 15 dalies nuostatoms. Teismas sutiko su šiuo teiginiu ir priėmė sprendimą, kuriame sakoma, jog reikalavimas dėl pilietybės buvo netinkamas ir nepalaikytinas pagal 1 dalies reikalavimus.

> Šiuo atveju nebuvo išlaikytas proporcingumo reikalavimas. Reikalavimas dėl pilietybės netinkamas siekiant tikslo, kad teisininkai būtų gerai susipažinę su Kanados institucijomis bei papročiais ir, racionaliai mąstant, net negali būti su juo susietas... Būti piliečiu, nereiškia būti gerai susipažinusiam su Kanados institucijomis arba atsidavusiam Kanados visuomenei... Yra ir ne tokių drastiškų priemonių šiam tikslui pasiekti (*Andrews*, 1989).

Visi trys minėti atvejai rodo, kad visus tris vyriausybės įgaliojimų tipus būtina peržiūrėti pagal Chartijos nuostatas: įstatymų nustatytus įgaliojimus (arba jurisdikciją), kai leidžiami įstatymai ir reglamentai, vykdomosios valdžios įgaliojimus, kai formuluojami politikos sprendimai, ir administracinius įgaliojimus, kai politika yra tai-

koma konkrečiose situacijose. Peržiūra pagal Chartijos nuostatas neišvengiamai verčia Kanados teismus išnagrinėti esminius politikos klausimus ir santykį tarp valstybės interesų ir asmeninių teisių, tarp konkrečių politikos tikslų ir konstitucijoje įtvirtintų žmogiškųjų vertybių ir interesų. Kanados teisėjų taikomi teisinis pagrindimas ir kontekstinė analizė yra nepaprastai panašūs į tas pačias Strasbūro teisme efektyviai naudojamas priemones (Merrils, 1988). Deja, tenka pripažinti, kad peržiūrėdami, ar kitų (t. y. valstybės pareigūnų) veiksmai atitinka ginamas asmenines teises ir kieno nors paprašyti, teismai atlieka tik „antrinę funkciją". „Pirminė funkcija" priklauso valstybės pareigūnams, kurie savo kasdieniame darbe priima žmogaus teises galinčius pažeisti sprendimus. Būtent jie turi labai atsakingai žiūrėti į savo teises. Šiuo požiūriu tiek Kanados chartija, tiek Europos konvencija reikalauja, „kad visi valdžios padaliniai jaustųsi esą vienodai atsakingi už savo įgaliojimų (žmogaus teisių) vykdymą ir... už abipusišką savo vaidmenų pobūdį" (Slattery, 1987 a).

Valstybės tarnyba ir prievolė rimtai žiūrėti į savo pareigas

Konstitucinį žmogaus teisių įtvirtinimą derėtų vertinti kaip būtiną mažoritarinės demokratinės politikos pataisą. Jo tikslas – riboti teisėtą daugumos valdžią (linkusią remti savo rankose valdžią laikančiųjų interesus), kad būtų galima apsaugoti ekonomiškai silpnesnius, silpnus ar prastai politiškai atstovaujamus ar netradicinės socialinės orientacijos žmones. Tai skydas, saugantis nuo nepakantumo ir diskriminacijos, o kartais galintis panaudoti kokią nors teisingumo priemonę prieš esamą ir nemažėjančią nelygybę paskirstant negausius, bet vertingus visuomenės išteklius. Neseniai žurnale *Political Quarterly* išspausdintame straipsnyje Nicola Lacey puikiai atsakė visiems iš kairės ir iš dešinės protestavusiems prieš rašytinę konstitucinę žmogaus teisių apsaugą. Ji daro išvadą:

> Visuomenėje, kurioje kolektyviškumo ir pagalbos vienas kitam vertybes išpažįsta ir gina tik mažuma ir netgi tik kaip idealus, pavojinga atimti šią apsaugos

> priemonę iš piliečių, kuriems jos gali prireikti... Mes turime labai rimtai pagalvoti apie bet kokią strategiją reformų, žadančių materialiai pagerinti gyvenimus tų, kuriems atitenka piktnaudžiavimo valstybe ir korporacijų valdžia vaisiai (Lacey, 1989, p. 440, 437–438).

Lacey teiginys tampa ypač svarus, pagalvojus apie tai, kad „jokiai klasei nepriskirtinų“ mažumų pasirodymas, atrodo, tampa nuolatiniu globalios pasaulio prekyvietės bruožu, kuris, matyt, kažkiek laiko vyraus ekonominiame Vakarų ir Šiaurės Amerikos visuomenių gyvenime. Europos Žmogaus Teisių Konvencija yra tarptautinio asmeninių teisių „įsigalėjimo“ forma. Netgi neįtraukta į Britanijos teisę, ji neleidžia pernelyg piktavališkai elgtis valdantiems. Aštriausią šios įtakos briauną nesunku pastebėti „vertės padidėjimo maržos“doktrinoje, toje teisėjų sukurptoje priemonėje, skatinančioje dialogą ir polemiką tarp valstybės ir individo (vadinamų teisėmis) interesų. Pagal „vertės padidėjimo maržos“ doktriną Žmogaus Teisių Teismas nacionalinėms institucijoms nustato tam tikras veikimo savo nuožiūra ribas, kurios gali riboti Konvencijoje išvardytas teises, tačiau nenustatomas tvirtas ir objektyvus matas. Iš pirmo žvilgsnio (*prima facie*) atrodo, jog doktrina yra palanki valstybei, tačiau galutiniai rezultatai matyti tik gerai pasvėrus visus prieštaravimus. Net pralaimėjęs bylą Strasbūre, žmogus gali gauti tam tikrą kompensaciją, nes doktrina perkelia atsakomybės už žmogaus teisių apsaugą naštą nuo tarptautinių arbitrų pečių ant šalies valstybės tarnautojų nugaros. Šis procesas labai panašus į Toronto Osgoode Hall teisės instituto dekano Jameso MacPhersono aprašytą peržiūrą pagal Kanados Chartiją:

> Iš tiesų... teismo... sprendimas... yra tik vienas nesibaigiančio pokalbio tarp piliečių, vyriausybių ir teismo teiginys. Piliečiai kalba, vyriausybės atsako, o teismas vertina. Tačiau teismo įvertinimas nėra galutinis. Jis skatina tolesnę reakciją, žmonių ar vyriausybių pritarimą ar nesutikimą. Ir jei ta tolesnė reakcija yra nepritarimas, dar yra priemonių teismo pozicijai pakeisti (cituojama *Slattery* byloje, 1987 a, p. 709).

Slattery tai vadina žmogaus teisių apsaugos „koordinavimo modeliu“, pagal kurį „normali Kanados Chartijos (ir Europos Konvencijos) veikla mažiau priklauso nuo atsakančiųjų už kitų valdymą ir kontrolę (teismai) negu nuo veiklos tų (ministerijos ir valstybės tar-

nautojai), kuriuos pirmiausia įpareigoja jos nuostatos (Slattery, 1987 a, p. 709).

Lestero cituojamoje precedentų teisėje numatyta, kad Europos Konvencija juridiškai neįpareigoja ministrų ir valstybės tarnautojų, nes ji nėra Britanijos vidaus teisės dalis (Lester, 1989, p. 355). Tai patvirtino ir Lordų rūmai (*Brindas prieš vidaus reikalų ministrą*, 1991). Nors šiame sprendime, atrodo, nesiskaitoma su faktu, kad tarptautinėse sutartyse nustatytus valstybės įsipareigojimus gali įgyvendinti tik jos atstovai, t. y. valstybės pareigūnai, jis neatleidžia valstybės tarnautojų nuo etinės bei profesinės prievolės atsižvelgti į tą poveikį, kurį, jų nuožiūra, priimti sprendimai gali padaryti asmeninėms piliečių ir gyventojų teisėms. Jei įstatymo viršenybės principu grindžiamos valdžios šiuolaikinė reikšmė iš esmės yra labiau moralinė negu teisinė – Jeffrey'o Jowello žodžiais tariant, „institucinio moralumo principas" – tada pareiga labai atsakingai žiūrėti į savo teises pirmiausia tenka valstybės tarnautojams, visą laiką susiduriantiems su valstybės interesų ir asmens teisių konfliktu. Juo siekiama riboti, bet nebūtinai atsisakyti suteikti teisę vykdymo ir įgyvendinimo atstovams (įskaitant ministrus, vietinės valdžios institucijas, komisijas, policiją ir pan.) veikti savo nuožiūra. (Jowell, 1989, p. 19).

Konkrečiai kalbant, reikalavimas atsakingai žiūrėti į savo teises reiškia, jog kiekviename administraciniame sprendime (kuris greičiausiai padarys neigiamą įtaką konkrečioms Europos Konvencijos ginamoms žmogaus teisėms) turi atsispindėti dviejų besivaržančių interesų – valstybės ir atskirų asmenų – analizė. Taigi, kai kalėjimo valdžia ketina kontroliuoti, tikrinti ir uždrausti asmeninį kalinių ir laisvėje esančių žmonių susirašinėjimą, pirmiausia jie turi atsakyti į tokius klausimus: Ar tinkamos tvarkos ir drausmės įvedimas bei kelio nusikalstamumui kalėjime užkirtimas yra realūs ir ar taikant numatytas priemones pavyks pasiekti šių tikslų? Ar tos priemonės atitinka problemos mastą, o gal jos pernelyg drastiškos? Ar jas galima panaudoti taip, kad jos mažiausiai pažeistų kalinių teises? Priemonių įgyvendinimą inicijavę kalėjimo valdžios atstovai turėtų atsakyti ir į platesnį klausimą: ar tos priemonės ir žmogaus teisių pažeidimas jas naudojant yra reikalingas ir priimtinas demokratinėje visuomenėje? Nustatant galutinį administracinių tikslų ir atskirų asme-

nų interesų (teisių) santykį, derėtų atsižvelgti į tai, kaip buvo atsakyta į minėtus klausimus, ir atitinkamai pakoreguoti arba panaikinti priimtą sprendimą. Derėtų išsaugoti visą šių aptarimų medžiagą, kad apeliacijos ar peržiūros atveju ją būtų galima pateikti be jokių kliūčių. Savaime suprantama, jog šių aptarimų apimtis ir jiems skirtas laikas turėtų atitikti normalias įprastas administracines sąlygas ir netiktų nenumatytais atvejais.

Panašiai ir tais atvejais, kai, norėdami apsaugoti šalies darbo rinką didelio nedarbo metu, imigracijos pareigūnai nusprendžia duoti leidimą žmonoms nuolat apsigyventi šalyje, bet neįsileidžia jų vyrų, pirmiausia jie turėtų gerai apmąstyti: Ar tokios politikos tikslas yra protingas ir ar siūlomomis priemonėmis pavyks jį pasiekti? Ar galima pateisinti šitokio diskriminacinio savo elgesio pasekmes, o gal planuojamas poveikis darbo rinkai bus beveik nepastebimas ir visai neproporcingas žalai, padarytai žmonėms? Ar siūlomos diskriminacinės priemonės yra priimtinos laisvoje ir demokratinėje visuomenėje, o patvirtintos gal padarys neigiamą įtaką Europos Tarybos valstybių narių, tarp kurių yra ir Britanija, lyčių lygybės politikos tikslams?

Baigiant pasakytina, kad norėdami nuspręsti, ar konkretus žmogaus teisių pažeidimas yra leistinas, valstybės tarnautojai turi prisiimti moralinę ir profesinę atsakomybę už tai, kad būtų atlikta būtent tokia teisinė ir esminių veiklos krypčių analizė, kokia yra numatyta Europos Konvencijos nuostatose ir atitinkamuose precedentinės teisės dokumentuose. Žinoma, sunku tikėtis, kad šalies administracijos pareigūnų atliekamos analizės apimtis ir sudėtingumas visiškai atitiktų Strasbūro institucijų darbo pobūdį. Tačiau pareigūnai galėtų geriau išsiaiškinti tuos pagrindinius dalykus, kurie neišvengiamai iškils tuo atveju, jei jų numatomas priimti sprendimas prieštarauja Konvencijos nuostatoms. Tokia analizė taip pat padėtų sužinoti atsakymą į svarbiausią klausimą: ar sprendimas yra leistinas ne pagal šalies įstatymus ir šalies politikos preferencijas, bet pagal Europos Konvencijoje nustatytas taisykles? Būtent šis pripažinimas ir atsakomybės prisiėmimas yra patys svarbiausi valstybės pareigūnų žingsniai. Turėdamos tai galvoje, įvairios profesinės Britanijos valstybės tarnautojų asociacijos turėtų apsvarstyti ir

savo atitinkamuose etikos kodeksuose įsipareigoti, kad atliekant oficialias savo pareigas, bus gerbiamos ir nepažeidžiamos Europos Žmogaus Teisių Konvencijos nuostatos.

Padėka

Autorius nori ypač padėkoti Newcastle upon Tyne universiteto Teisės fakulteto atstovui Ianui Leighui už jo pastangas ir pastabas perskaičius ankstesnius šio skyriaus variantus.

Literatūra

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. *United Kingdom* (1985) 5 E. H. R. R. 347.

Andrews v. *Law Society of British Columbia* (1989) 1 S. C. R. 143.

Bradley, Anthony W. (1983), „The European Convention on Human Rights and Administrative Law: first impressions", Public Law Workshop, Toronto: Osgoode Hall Law School of York University.

Bradley, Anthony W. (1989), „The Sovereignty of Parliament – in Perpetuity?", in Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (eds), *The Changing Constitution*, 2nd edn, Oxford: Clarendon Press.

Brind v. *Secretary of State for the Home Department* (1991) 1 All E. R. 720.

Council of Civil Service Unions v. *Minister for the Civil Service* (1985) A. C. 374.

Drzemczewski, Andrew Z. (1985), *European Human Rights Convention in Domestic Law*, Oxford: Clarendon Press.

Dworkin, R. M. (1978), *Taking Rights Seriously*, rev. Edn, London: Duckworth.

European Commission of Human Rights (1984), *Stock-Taking on the European Convention on Human Rights: The first thirty years, 1954–1984*, Strasbiurg: Council of Europe.

Harden, I. And Lewis, N. (1986), *The Nobel Lie: The rule of law and the British constitution*, London: Hutchinson.

Hutchinson, Allan C. And Monahan, Patrick (eds), (1987), *The Rule of Law – Ideal or Ideology*, Toronto: Carsewell.

Jowell, Jeffrey (1989), „The Rule of Law Today", in Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (eds), *The Changing Constitution*, 2nd edn, Oxford: Clarendon.

Jowell, J. and Lester, A. (1987), „Beyond Wednesbury: Substantive principles of judicial review", *Public Law*, pp. 368–82.

Lacey, Nicola (1989), „Are rights best left unwritten?", *The Political Quarterly*, 60, pp. 433–441.

Leander v. *Sweden*, (1987), 9 E. H. R. R. 433.

Leigh, Ian (1986), „A Tappers' Charter", *Public Law*, pp. 8–18.

Lester, Anthony (1989), „The constitution: decline and renewal", in Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (eds), *The Changing Constitution*, 2nd edn, Oxford: Clarendon.

Malone v. *United Kingdom*, (1984), E. H. R. R. 14.

Merrills, J. G. (1988), *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, Manchester: Manchester University Press.

Operation Dismantle v. *R.* (1985), 1 S. C. R., 441.

Proceedings of the Second Seminar on International Law and European Law (1986), *La Fusion de la Commission et de la Cour Européennes des Droits de l'Homme*, Université de Nauchâtel.

R. v. *Deputy Governor of Parkhurst Prison* (1988) 1 A. C. 533.

R. v. *Oakes* (1986) 1 S. C. R. 103.

R. v. *Secretary of State for Home Affairs ex parte Ruddock* (1987) 2 All E. R. 518.

Silver v. *United Kingdom* (1983) 5 E. H. R. R. 347.

Singh v. *Minister of Employment and Immigration* (1985) 1 S. C. R. 177.

Slattery, Brian (1987 a), „A theory of the Charter", *Osgoode Hall Law Journal*, 25, pp. 701–747.

Slattery, Brian (1987 b), „The Charter's revelance to private litigation: Does *Dolphin* deliver?" *McGill Law Journal*, 32, p. 905.

Soering v. *United Kingdom* (1989) 11, E. H. R. R. 439.

„The *Sunday Times* Case" (1979), Y. B. Eur. Conv. 402 (Eur. Ct.).

Versta iš: **George J. Szablowski: *Administrative Discretion and the Protection of Human Rights: Public Servants Duty to take Rights Seriously*.** Richard A. Chapman (ed.): *Ethics in Public Service* (Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993), pp. 59–73.

Profesinės sąjungos ir valstybės tarnybos etika

Barry J. O'Toole

Profsąjungų judėjimo etiką galima apibūdinti labai paprastai: profsąjungos siekia pagerinti jų atstovaujamų žmonių gyvenimo ir darbo sąlygas. Tai daroma vedant kolektyvines derybas ir pasitelkiant grasinimus imtis sankcijų prieš savo narių darbdavius. Kitaip tariant, jos siekia pagerinti ir apsaugoti savo narių asmeninius interesus.

Tačiau toks aiškinimas geriausiu atveju būtų tik dalinis. Profsąjungų istorija aiškiai rodo, kad profsąjungų judėjimo etika pranoksta tą paprastą teiginį apie rūpestį dėl asmeninės naudos. Profsąjungos išsivystė iš draugiškų organizacijų, kurios socialiai nuskriaustų žmonių grupių ar engiamų mažumų vardu propagavo kolektyvinę sąžinę. Jų vystymasis ir ypač antroje devynioliktojo amžiaus pusėje ir šio šimtmečio pradžioje buvo glaudžiai susijęs su skelbiamu neetišku darbdavių elgesiu ypač tokiose pavojingose pramonės šakose, kaip anglies ar naftos gavyba (šių profsąjungų judėjimo teorijos ir praktikos aspektų aptarimą žr., pvz., Feather, 1963; Flanders, 1970; Hyman, 1971; Webb ir Webb, 1902).

Realiame gyvenime visų profsąjungų kasdieniame darbe iškyla etinių dilemų. Taigi, jei grįžtume prie ankstesnio teiginio, kad profsąjungoms pirmiausia rūpi tik jų narių asmeniniai interesai, tada dažnai ištikimybė tiesai – etiška laikoma savybė – gali sužlugdyti derybų su darbdaviais poziciją. Ir, atvirkščiai, teisinga atskaitomybė savo nariams gali sužlugdyti galimybes pasirašyti susitarimą, kuriam jie pritaria. Atsižvelgiant į profsąjungų judėjimo etiką, galima teig-

ti, kad susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, *nusižengimas tiesai* gali būti etiškas žingsnis. Todėl galima teigti, kad viskas, kas įsiterpia į profsąjungų atliekamą darbą savo narių interesų apsaugos srityje, turėtų būti atidėta į šalį. Iš tiesų galima teigti, kad viską, kas etiniu požiūriu paprastai būtų laikoma tinkamu elgesiu, profsąjungų judėjimo etikos požiūriu galima ignoruoti. Kitokio pobūdžio nei nusižengimo tiesai pavyzdžiai galėtų būti valstybės sektoriaus darbuotojų streikas, tarkim, švietimo ar sveikatos apsaugos sistemose, kai gali nukentėti iš tų paslaugų gaunančiųjų naudą (naudėmių) interesai.

Tačiau, kaip minėta, viskas ne taip paprasta. Pasitelkę tuos pačius streiko švietimo ar sveikatos apsaugos sistemose pavyzdžius, kai teikiamų paslaugų specialistai – medicinos seserys ir mokytojai – pradeda streiką dėl darbo užmokesčio, vis dėlto medicinos seseris ir mokytojus atstovaujančioms sąjungoms mokytojų atveju susirūpinimą kelia profesiniai mokymo standartai ir jų elgesys su mokiniais, o medicinos seserų atveju – jų profesiniai standartai ir pacientų priežiūra. Iš tiesų būtent valstybės sektoriuje konfliktai tarp teisėtų profsąjungų tikslų ir to, ką būtų galima laikyti etiniu požiūriu nepriimtinu elgesiu, yra patys aštriausi. Kaip mokytojams ir medicinos seserims atstovaujančios sąjungos gali pasisakyti už streiką dėl darbo užmokesčio *ir* tuo pačiu metu nerimauti dėl teikiamų paslaugų profesinių standartų, jei jų pačių retsykiais sankcionuojami streikai patys savaime kenkia tiems standartams? Tokios dilemos švietimo ir sveikatos apsaugos sistemose ar socialinių paslaugų sferoje yra visai realios.

Profesinės sąjungos ir Britanijos valstybės tarnybos etika

Žvelgiant iš bendrų pozicijų, galima teigti, kad tradiciškai patys valstybės tarnautojai yra įsitikinę, jog svarbiausia jų pareiga yra tarnauti visuomenei taikant savo žinias ir įgūdžius ir esant globojamiems profesinių organizacijų, kurių kodeksai numato etikos padiktuotus standartus.

Britanijos valstybės tarnyboje, kurios problemas gvildensime šiame straipsnyje, kaip iš dalies ir daugumos demokratinių visuomenių valstybės biurokratijos sluoksniuose, šį tradicinį požiūrį galima iššifruoti taip: valstybės tarnyba, ištikimai tarnaudama tuo metu valdžioje esančiai vyriausybei, turi tarnauti visuomenei. Britanijoje valstybės tarnautojai tarnauja Jos Didenybės valdžiai (praktiškai, išrinktai vyriausybei), tačiau išreiškia šią priedermę per įsipareigojimus valstybės tarnybai (žr. Armstrong, 1985, 1987; O'Toole, 1990).

Žinoma, tai nėra nei adekvatus, nei universalus teiginys apie esamas aplinkybes. Pavyzdžiui, kai kas galėtų pasakyti, kad tai taikytina tik aukštesniojo rango valstybės tarnautojams (tai valstybės tarnautojų daliai, į kurią sutelkiamas dėmesys akademinėje literatūroje); tačiau galima pasakyti, kad tai teisinga labiau istoriniu, o ne šiuolaikišku požiūriu. Šis su valstybės tarnyba susijęs teiginys bus išsamiau aptariamas vėliau.

Valstybės tarnautojų įsipareigojimo Jos Didenybės vyriausybei ir konkrečiai Jos Didenybės vyriausybės ministrams pasekmė yra ta, kad ministrai taip pat įsipareigoja savo valstybės tarnautojams – ir ne tik tiems, su kuriais jie užmezga asmeninius kontaktus, bet absoliučiai visiems valstybės tarnautojams. Tai kyla iš Britanijos konstitucijos prigimties, numatančios ministrų atsakomybę už vyriausybės ministerijų veiksmus, ir sudaro sąlygas ministrams būti giriamiems už gerai atliktą darbą ir prisiimti atsakomybę už nesėkmes. Manoma, kad šita konstitucinė nuostata leidžia valstybės tarnautojams veikti anonimiškai ir todėl bešališkai. Bešališkumas yra vienas iš skiriamųjų valstybės tarnautojo profesionalumo požymių ir yra esmingiausias valstybės tarnybos etikos dalykas. Valstybės tarnautojai turi tarnauti visuomenei *nepriklausomai* nuo to, kokia vyriausybė tuo metu yra valdžioje. Būdami bešališki bet kurios tuo metu valdžioje esančios partijos atžvilgiu, jie gali tarnauti ir žmonėms, ir laikinai už tautos reikalus atsakančiai vyriausybei. Vis dėlto derėtų prisiminti, kad tam tikra prasme ministrai yra visuomenės atstovai vyriausybės ministerijose ir todėl, praktiškai kalbant, valstybės tarnautojas pirmiausia yra įsipareigojęs savo ministrui. Dėl to ministrų santykiai su valstybės tarnautojais yra pats svarbiausias visuome-

nės interesų bruožas ir, jeigu tuose santykiuose atsiranda įtampa, galima neabejoti, kad nukentės visuomenės interesai (O'Toole, 1990).

Pastaraisiais metais tuose santykiuose atsirado tam tikra įtampa. Po Antrojo pasaulinio karo valstybės tarnautojai galėjo vis dažniau pagalvoti esą teisūs manydami, kad ministrai nevykdo savo įsipareigojimų. Tai ypač pasakytina apie atlyginimus, nes valstybės tarnautojai pastebėjo, jog jų atlyginimai už beveik tokį pat darbą gerokai mažesni ir kad 1981 m. vyriausybė vienbalsiai atsisakė sulygtos atlyginimų dydžių sistemos. Tai pasakytina ir apie kitas gal mažiau apčiuopiamas sritis – ir ypač pagarbą valstybės tarnautojo postui. Ji mažėjo jau beveik pusę šimtmečio, tačiau nuosmukis pagreitėjo paskelbus Fultono ataskaitą ir tapo labiau pastebimas po daugelio nesėkmių, klaidų ir įžeidimų iš ministrų pusės (O'Toole, 1989).

Turbūt nenuostabu, jog susiklosčius tokioms aplinkybėms (nors tai nereiškia, kad tai peiktina arba nepeiktina), profsąjungų judėjimo etika vis labiau ir labiau prieštaravo valstybės tarnybos etikai. Nestebina ir tai, kad valstybės tarnybos profsąjungos, įskaitant ir Pirmosios kategorijos asociaciją (atstovaujančią aukščiausiesiems valstybės tarnybos ešelonams), elgėsi daug agresyviau negu praeityje.

Profesinės sąjungos ir aukštesniojo lygio valstybės tarnautojų etika

Labiausiai profesinei asociacijai gimininga valstybės tarnybos asociacija yra Pirmosios kategorijos valstybės tarnautojų asociacija (PKA). Ši asociacija atstovauja centrinės Britanijos valdžios aukščiausiojo rango valstybės pareigūnams. H. E. Dale'o žodžiais, ji atstovauja „ministrams artimiausiems žmonėms, turintiems realią ir nuolatinę įtaką visuomenės gyvenime" (Dale, 1941). Šiame skyriuje aptarsime būtent šiuos žmones ir šią asociaciją.

Pirma, svarbu kai ką pasakyti apie PKA narių vaidmenį, nes nuo to labai priklauso, kaip ši asociacija dirba, ir konkrečiai, kaip ji supranta savo vaidmenį sprendžiant etikos problemas. Ką gi veikia aukštesniojo lygio valstybės tarnautojai?

Pačios PKA žodžiais tariant, valstybės valdymo tarnautojų vaidmuo yra „surinkti į vieną krūvą skirtingą informaciją, kuri reikalinga priimant svarbiausius politikos sprendimus, patarti, kokie tie sprendimai turėtų būti, o po to juos įgyvendinti“ (PKA, 1968). Šios daugiau ar mažiau visuotinai nustatytos funkcijos reiškia ir artimą bendravimą su ministrais. Jei manysime (nelabai griežtai), kad valstybės tarnautojai yra tokie pat specialistai kaip teisininkai ar architektai, tai galima teigti, kad ministrai yra valstybės tarnautojų „klientų grupė“ ir kad valstybės tarnautojo santykiai su ministru yra tokie pat kaip teisininko ar architekto su savo klientais. Kitaip tariant, ministrai yra eiliniai žmonės, pasitikintys savo valstybės tarnautojų patarimais ir duodantys tais patarimais paremtus nurodymus. Suprantama, tai jokiu būdu netiksli analogija. Daugumai specialistų santykiai su klientais yra tiesioginiai ir asmeniški ir susiję su privačiais kliento interesais; o valstybės tarnyboje santykiai yra kolegialūs ir netiesioginiai bei susiję su visuomenės interesais. Be to, Britanijos valstybės tarnybos tarnautojai taip pat yra „eiliniai žmonės“ ta prasme, kad jų profesionalumas pirmiausia priklauso nuo mašinos išmanymo ir gerokai mažiau nuo žinių apie tos mašinos gaminamą produkciją. Politika yra tos mašinos tepalas, o už tepimą atsako politikai. Ministrų vaidmuo valstybės valdyme juos daro visai nepanašius į teisininkų ar architektų klientus. Ir vis dėlto kaip teisininkų ir architektų etika pirmiausia liečia jų santykius su klientais, taip ir valstybės tarnautojų etika yra susijusi su jų santykiais su ministrais. Tada kyla klausimas, kokios yra valstybės tarnautojų pareigos ir atsakomybė prieš savo ministrus? (Armstrong, 1985, 1987; Chapman, 1988).

Žinoma, klausimas ne toks paprastas, koks iš pradžių gali pasirodyti, kadangi galutinis valstybės tarnautojų „klientas“ yra pati visuomenė, o ministrai taip pat turi savo įsipareigojimų visuomenei. Tokiu atveju klausimas susijęs su vyriausybės ir visuomenės santykiais. Demokratinėje visuomenėje šių santykių atramos taškas yra atskaitomybė ir tas atskaitomybės už vyriausybės (ir ministrų, ir valstybės tarnautojų) veiksmus klausimas tampa kertiniu.

Dar visai neseniai santykiai tarp ministrų ir valstybės tarnautojų buvo pagrįsti konstitucinėmis elgesio normomis. Valstybės tarnau-

tojai turėjo būti lojalūs ministrams ir teoriškai duoti jiems anonimiškus ir bešališkus patarimus. Ministrai nusiskindavo visus ministerijos iškovotus laurus ir prisiimdavo atsakomybę už nesėkmes. Ministrai gindavo viešai už savo veiksmus negalinčius atsakyti valstybės tarnautojus ir už tai pelnydavo jų besąlygišką lojalumą. Tačiau konstitucinės veiklos pokyčiai, dėl daugybės problemų prastėjanti valstybės tarnautojų dvasinė būklė ir pasikeitęs ministrų elgesys (vis didėjantis nenoras ginti savo valstybės tarnautojus) sukėlė labai rimtą ministrų ir valstybės tarnautojų santykių problemą. Westlando sakmė ir Pontingo byla (taip pat ir GCHQ afera) paaštrino problemą ir iškėlė valstybės tarnautojų etikos kodekso klausimą.

1968 m. PKA svarstė šį klausimą diskusijų apie etikos kodeksus kontekste, kai įkūrė Valstybės tarnybos profesinių standartų pakomitetį. Tada PKA veikė kaip profesinė asociacija ta prasme, kad pagrindinis postūmis įsteigti pakomitetį buvo tai, jog Fultono komitetas nesvarstė ministrų ir valstybės tarnautojų santykių problemos. Pakomitečio 1970 m. išspausdinta ataskaita buvo gana radikali tuo, kad joje buvo teigiama, jog valstybės tarnautojų pareigos išėjo už tradicinių lojalumo ministrui ribų. Ataskaitoje net buvo sakoma, kad egzistuoja pareiga visuomenės interesams ir kad reikėtų rimtai pabandyti apibrėžti, kas gi yra tie visuomenės interesai (PKA, 1970).

1980 m. tiek paskata, tiek ir atgarsis buvo visiškai skirtingi. Paskata PKA dar kartą iškelti etikos kodekso klausimą buvo daugybė, paprastai su neetišku ministro arba valstybės tarnautojo elgesiu susijusių skandalų. PKA dėmesys taip pat buvo atsakas į vadinamąjį Armstrongo memorandumą. Tarp pačių reikšmingiausių takto stokos pavyzdžių buvo liūdnai pagarsėjusios Pontingo ir Westlando aferos. Abiem atvejais ministrai suklaidino parlamentą, o valstybės tarnautojai turėjo juos pridengti. Atsakas į paskatą buvo 1986 m. kasmetinėje konferencijoje priimtas Etikos kodeksas (PKA, 1986). Šis dokumentas buvo gerokai santūresnis negu 1970 m. Profesinių standartų pakomitečio ataskaita. Tačiau jame buvo du dėmesio verti dalykai. Pirma, jame konkrečiai minimi parlamentą klaidinantys ar jam meluojantys ministrai (2 straipsnio dalies d punktas, p. 3; 4 straipsnio dalies f punktas, p. 3). Antra, kodekse yra nuostatos apie

valstybės tarnautojų teisę supažindinti tam tikrą įstaigą ar tam tikslui specialiai paskirtą asmenį su padėtimi, kai, jo/jos nuomone, ministras reikalauja, asmenį elgtis neetiškai (4 straipsnio dalies f punktas, p. 3).

Šiuo atveju PKA veikė kaip profsąjunga. Konkrečiau – ji bandė ateityje užtikrinti savo narių apsaugą nuo situacijų, kuriose atsidūrė Clive Pontingas bei į Westlando aferą įsivėlę Prekybos ir pramonės ministerijos pareigūnai.

Per du dešimtmečius, praėjusius tarp PKA etikos kodekso aptarimo po Fultono ataskaitos ir tų pačių temų aptarimo po dviejų minėtų skandalų, pačioje PKA daug kas pasikeitė ir ji tapo panašesnė į profsąjungą. 1968 m. PKA etikos klausimus svarstė iš profesinės asociacijos, o 1980 m. – jau iš profsąjungos pozicijų. 1980 m., asociacijos vadovų nuomone, svarbiausias dalykas buvo jos narių apsauga ir, nors paradoksalu, bet tik tai gali iš dalies paaiškinti, kodėl 1986 m. dokumentas buvo toks konservatyvus.

Profesinės sąjungos ir „kitų rangų pareigūnų" etika

PKA nariai yra 10 000 valstybės tarnautojų, ir negalima tikėtis labai daug naujų narių. O kaipgi su kitais 500 000 valstybės tarnautojų, nesančių politikos formuotojais ir ministrų patarėjais? Šių pareigūnų etikos problemos retai pelnydavo mokslo darbuotojų ar politikų ir netgi pačių valstybės tarnautojų dėmesį, todėl šiame skyriuje pabandysime apie tai šiek tiek pakalbėti.

Kokios yra viduriniosios ir žemiausiosios grandies valstybės tarnautojų, kuriems atstovauja kitos į Valstybės tarnautojų sąjungų asociaciją įeinančios sąjungos, funkcijos? Tai galima apibendrinti dvejopai. Pirma, šie valstybės tarnautojai pirmiausia yra susiję su ministrų ir kitų Vaitholo darbuotojų iš viršaus „nuleistos" politikos įgyvendinimu (nors, žinoma, nustatant politiką taip pat yra ir judėjimo iš apačios į viršų aspektai); antra, dauguma tų pareigūnų kasdien ir tiesiogiai (akis į akį arba paštu) susitinka su visuomenės nariais. Pagal jau minėtą analogiją, galima pasakyti, kad pačia plačiausia prasme dau-

gelio viduriniosios ir žemesnios grandies valstybės tarnautojų klientų grupės yra visa visuomenė, o ne ministrai, kuriems reikia rodyti statutinį atsidavimą. Šie žemesniojo rango pareigūnai sprendžia socialinės rūpybos klausimus, suranda žmonėms darbą, tikrina mokesčius, apžiūri bagažą, išduoda vairuotojo pažymėjimus, pasus ir atlieka tūkstančius kitų darbų Jungtinės Karalystės piliečiams.

Šių santykių pasekmė iki pastarojo meto buvo ta, kad šių pareigūnų etika yra susijusi su teisingumu, sąžiningumu, dora, viešumu ir vienodu elgesiu su visais, turinčiais reikalų ministerijose. Bet ir vėl tai yra apibendrinimas, kuriame praleidžiama nemaža pasakojimo dalis. Juk galų gale negalime ignoruoti parlamentinės sistemos, kurioje dirba visi valstybės tarnautojai. Administracinių ir politinių nusiskundimų tvarkymas yra viena iš parlamento *raisons d'etre* ir Britanijos politinėje sistemoje tai yra beveik išimtinė parlamento teisė; tad valstybės tarnautojai yra atskaitingi parlamentui. Tačiau šitoks teiginys patvirtina priežastis, dėl kurių vienodas elgesys su visais piliečiais visada buvo vykdomosios valdžios institucijose ir kanceliarijose dirbančių valstybės tarnautojų etikos rūpestis.

Tačiau pastaruoju metu padėtis iš esmės pasikeitė. Iškelti klausimai ne tik dėl atskirų ministerijų atsakomybės doktrinos, bet ir dėl pačios biurokratinės sistemos prigimties ir su ja susijusios atskaitomybės sistemos. Finansų valdymo iniciatyva (FVI) ir po jos sekę „Tolesni žingsniai“ glaudžiai susiję su atskaitomybės sistema. Ypač „Tolesnių žingsnių“ iniciatyva pakeista daugybė pačių esmingiausių tarnybos aspektų, kurie yra pagrindinis valstybės tarnybos profsąjungų funkcijų objektas. Iš esmės naujosios institucijos gali laisviau pasirinkti bet kurias, jų direktorių nuomone, tinkamas administracines, valdymo ar apmokėjimo struktūras, veikiančias pagal bendrą ministrų ir jų patarėjų nustatytą politikos sistemą. Profsąjungų nuomone, unifikuotai profesionaliai valstybės tarnybai iškilo grėsmė. Be to, skatinamas toks valstybės tarnautojų elgesys, kuris praeityje būtų buvęs visai netinkamas: pavyzdžiui, savo ministerijos politikos gynimas arba savo ministerijos veiklos patekimo į rinką prasme. Taigi pokyčiai palietė ne tik valstybės tarnautojų ir ministrų santykius, bet ir valstybės tarnautojų ir parlamento bei valstybės tarnautojų ir visuomenės santykius. Kitaip tariant, visi vidurinio-

sios ir žemiausiosios grandies valstybės tarnautojų etikos bruožai kelia abejonių: iš vienos pusės, FVI ir „Tolesniems žingsniams" rūpi „efektyvumo" paieškos (o tai, atrodo, sumažintų paslaugų teikimo išlaidas); o iš kitos – programa numato atsakomybės naštą užversti ant atskirų valstybės tarnautojų pečių ir gerokai nutolti nuo tradicinės hierarchinės ir visų pirma nuo politinės atskaitomybės.

Žemiausiosios ir viduriniosios grandies valstybės tarnautojams atstovaujančios asociacijos neabejotinai yra profsąjungos ta tradicine prasme, kad jos gina tarnautojų interesus ir rūpinasi darbo užmokesčio lygiu bei tarnybos sąlygomis. Suprantama, kad tas sąjungas labai jaudina tai, kad FVI ir „Tolesni žingsniai" matė, kaip buvo puolamas jų narių darbo užmokesčio lygis ir darbo sąlygos. *PKA Naujienose* (*FDA News*) pasirodžiusio VTST priklausančių profsąjungų požiūrius komentuojančio straipsnio žodžiais, „susidaro įspūdis, kad jos yra priešiškai nusiteikusios prieš institucijų vystymąsi arba gailisi, kad išvis pasirodė" (Willman, 1991). Kokią gi grėsmę mato profsąjungos? Iš esmės profsąjungos susirūpinusios, kad naujosios institucijos galės priimti į darbą ir mokėti atlyginimus visiškai nepriklausomai nuo valstybės tarnybos specialiųjų įgaliotinių valios („Tolesnių žingsnių" programa radikaliai pakeitė priėmimo į darbą sistemą – žr. Chapman, 1991). Be to, profsąjungos mano, jog pasikeitus struktūrų ir procedūrų atskaitomybei, beveik neabejotinai pasikeis ir pats darbo turinys.

Valstybės tarnybos profsąjungos jau pastebi kritusią moralę dėl ankstesnių FVI aspektų, kurie, jų nuomone, sumažino teikiamų paslaugų kokybę – sumažėjo teisingumo, sąžiningumo, doros, viešumo ir vienodo elgesio su visais visuomenės nariais elementų. Jos labai nerimauja dėl tokių „Tolesnių žingsnių" pasekmių, kad dėl faktinio paslaugų teikimo dar labiau pablogės teikiamų paslaugų kokybė ir ministrų atskaitomybė. Jos susirūpinusios, kad nukentės priėmimas į darbą valstybės tarnyboje ir dar labiau smuks standartai. Jos mato iškilusią grėsmę unifikuotai profesionaliai valstybės tarnybai. Todėl jos imasi spręsti etikos problemas, nes visa, kas darosi, verčia manyti, kad jų narių ir visuomenės santykiai darosi gana sudėtingi. Tačiau, kaip ir FVI, jų reakcija yra profesinės sąjungos, kuriai pirmiausia rūpi apginti savo narius, reakcija.

Išvada: vartotojiškumo etika?

Paskutiniai vyriausybės reformos pasiūlymai dėl valstybės pareigūnų apskritai ir dėl valstybės tarnybos konkrečiai yra susiję su vadinamosios „Piliečių chartijos"priėmimu. Iš esmės ji sumanyta tam, kad leistų piliečiams elgtis kaip valstybės sektoriaus paslaugų „vartotojams" ir leistų jiems elgtis lygiai taip, kaip jie elgtųsi būdami privačios organizacijos klientai. Tai reiškia, kad galima tikėtis tolesnio nukrypimo nuo viešųjų paslaugų „universalumo" – situacijos, kai valstybė teikia paslaugas visuomenei – link sąvokos, kurią būtų galima apibrėžti kaip „konkretumą", t. y. tokią padėtį, kai kalbama apie tiekėjo ir kliento (vartotojo) santykius. Valstybės tarnautojai neišlieka visos visuomenės poreikius tenkinančios kolektyvinės ir kolegialios visumos dalimi. Jie tampa atskirais asmenimis, tvarkančiais reikalus su kitais atskirais asmenimis; jie nebėra valdžios atstovai.

Šis poslinkis, kuris yra viena iš FVI, „Tolesnių žingsnių" ir „Piliečių chartijos" pasirodymo pasekmių, iškelia be galo sudėtingus atskaitomybės valstybės tarnyboje klausimus. Ar valstybės tarnautojai turėtų būti atskaitingi tiesiogiai savo „klientams", ar derėtų išsaugoti tradicinius atskaitomybės metodus? Kadangi į šiuos klausimus nėra vienareikšmių atsakymų, kokioms atskaitomybės procedūroms bus teikiama pirmenybė? Kokių pasekmių dėl tarnybos sąlygų ar net užmokesčio gali tikėtis įvairūs valstybės tarnautojai? Ar valstybės tarnyboje ir toliau vyraus „kolektyvinės derybos," ar bus žengta toliau link individualių užmokesčio lygių struktūrų ir kolektyvinės atsakomybės už valstybės tarnybos priimtus sprendimus atmetimo? Galima užduoti šiuos ir dar daugelį kitų klausimų apie Vyriausybės reformų programą, tačiau nė į vieną iš jų nebuvo tinkamai atsakyta (nors atsakymų buvo daug). Iš esmės tai etikos sritis, nes liečia valstybės tarnautojų santykius su Jungtinės Karalystės piliečiais. Jie ir skirti profsąjungoms, nes yra susiję su valstybės tarnautojų ir jų darbdavių santykiais.

Padėka

Esu labai dėkingas Valstybės tarnybos sąjungų tarybos sekretoriui Peteriui Jonesui už gausius komentarus ankstesniam šio straipsnio variantui.

Literatūra

Armstrong, Sir Robert (1985 and 1987), note by the Head of the Home Civil Service, *The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers*, London: Cabinet Office.

Chapman, Richard A. (1988), *Ethics in the British Civil Service*, London: Routledge.

Chapman, Richard A. (19991), „New arrangements for recruitment to the British Civil Service: Cause for concern", Editorial in *Public Policy and Administration*, 6, 3 December, pp. 1–4.

Dale, H. E. (1941), *The Higher Civil Service in Great Britain*, London: OUP.

FDA (1968), „Memorandum of evidence submitted to the Fulton Committee in the Civil Service", in *The Civil Service, Vol. 5, No. 1: Proposals and observations* (Proceedings of the Fulton Committee).

FDA (1970), *Report of the Sub-Committee on Professional Standards in the Public Service*, Filed at A00082 in the FDA" system.

FDA (1986), *Code of Ethics: A resolution passed by the 1986 Annual Delegate Conference*, FDA.

Feather, Victor (1969), *The Essence of Trade Unionism*, London: The Bodley Head.

Flanders, A. (1970), *Management and the Unions: The theory and reform of industrial relations*, London: Faber & Faber.

Hyman, R. (1971), *Marxism and the Sociology of Trade Unionism*, London: Pluto Press.

O'Toole, Barry J. (1989), *Private Gain and Public Service: The Association of First Division Civil Servants*, London: Routledge.

O'Toole, Barry J. (1990), „T. H. Green and the ethics of senior officials in British Central Government", *Public Administration*, 68, 3, pp. 337–52.

Webb, Sydney and Webb, Beatrice (1902), *The History of Trade Unionism*, London: Longman, Green.

William, John (1991), „Agencies: a challenge to the Unions", *FDA News*, September, FDA.

Versta iš: **Barry J. O'Toole: *Trade Union and Ethics in the Public Service*.** Richard A. Chapman (ed.): *Ethics in Public Service* (Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993).

Įstatymų leidėjų etikos tikslai

Dennis F. Thompson

Kongrese etikos niekas neišmoksta.
...Niekam kolegos neturi sakyti,
kas yra teisinga, sąžininga ir garbinga.

Kai buvęs Atstovų rūmų narys Otisas Pike davė parodymus Vidaus darbo grupėje etikos klausimais, jis citavo bestselerį *Aš darželyje išmokau visa, ką man reikia žinoti,* ir dėstė savo mintis apie tai, jog Kongreso nariai etikos išmoksta ankstyvoje jaunystėje.[1] Gali atsirasti kritikų, kuriems maga atsakyti, kad iš tikrųjų per daug Kongreso narių etikos mokėsi tik darželyje ir dar nesuvaldomoje grupėje. Jiems vertėtų grįžti į mokyklą ir išmokti pagrindinių moralės dalykų, kuriuos jau yra užmiršę. Tačiau kaltinant Pike'ą ir jo kolegas silpna morale, užmirštama svarbesnė problema – įstatymų leidėjų etikos suvokimas. Kaip ir daug kitų, jis mano, jog Kongrese etiška vadovautis pagrindiniais asmeninės etikos principais. Geras įstatymų leidėjas yra moraliai prilyginamas geram asmeniui.

Tai įprasta, bet neteisinga nuomonė apie įstatymų leidėjų etiką – ir apie politinę bei profesinę etiką apskritai. Žinoma, bet kokiai etikai reikia pagrindinių moralinių asmeninių nuostatų ir esminių moralinių principų, kuriuos kaip tik ir turėjo omenyje Pike. Bet asmeninė ir įstatymų leidėjų etika – tai dvi skirtingos vertybės ir maišyti jų neverta. Pirmasis žingsnis siekiant išsiaiškinti, kokių reikia etikos standartų kovojant su korupcija valstybės institucijose, yra suprasti skirtumus tarp asmeninės ir įstatymų leidėjų etikos. Šiame straipsnyje bus aprašyti šie skirtumai, išanalizuoti pagrindiniai įsta-

tymų leidėjų etikos tikslai ir apibūdinti principai, kuriais reikia vadovautis stengiantis įgyvendinti tuos tikslus.

Asmeninė ir įstatymų leidėjų etika

Įstatymų leidėjų etika yra politinės etikos rūšis. Ji numato veiklos valstybės institucijose principus. Kaip ir politinė etika, įstatymų leidėjų etika skiriasi nuo asmeninės etikos prigimtimi, funkcija ir turiniu. Asmeninė etika atsiranda asmeniškai bendraujant individams. Tai atsakas į socialinį principų poreikį, kuriais būtų vadovaujamasi individams asmeniškai bendraujant. Įstatymų leidėjų etika atsiranda, susidarius tam tikroms sąlygoms institucijoje. Ji kyla iš poreikio sukurti normas ne asmeniniams santykiams tarp žmonių, kurie galbūt niekada nesusitiks ir kurie privalo susidaryti nuomonę vienas apie kitą per atstumą. Asmeninės etikos funkcija – padaryti žmones geresnius arba padaryti santykius tarp žmonių moraliai toleruotinus. Įstatymų leidėjų etika yra tarsi nuoroda, kaip asmenims veikti, bet tik jiems veikiant institucijose ir tik tiek, kiek reikia institucijų labui. Įstatymų leidėjų etika naudojasi asmenine etika tik kaip priemone ir tai ne pačia svarbiausia priemone siekiant institucijose įtvirtinti sąžiningumą.

Bendriausia savo forma visuomenės ir privataus gyvenimo etinių principų turinys remiasi tuo pačiu pagrindu. Žinoma, norisi, kad ir draugai, ir įstatymų leidėjai gerbtų kitų teises, vykdytų savo įsipareigojimus bendruomenei, veiktų sąžiningai ir sakytų tiesą. Bet tokios formos principai yra per daug bendri, kad jais būtų galima vadovautis veikiant sudėtingomis įstatymų leidėjų gyvenimo sąlygomis. Principus išvertus į atitinkamus valstybės institucijos standartus, dažnai siūlomas elgesys, kuris skiriasi nuo privačiam gyvenimui būdingo elgesio, o kartais net jam prieštarauja. Taigi įstatymų leidėjų etikos turinys skiriasi nuo asmeninės etikos turinio.

Pavyzdžiui, į elgesį, kuris gali būti neteisingas privačiame gyvenime, pagal įstatymų leidėjų etiką galima nekreipti dėmesio. Galbūt visuomenės nuomonė apie politikus, kurie užsiima šlykščia pornografija ar yra neištikimi savo sutuoktiniams, nėra gera, bet, kol šito-

kie dalykai neperžengia privataus gyvenimo rėmų ir nedaro įtakos atliekamoms pareigoms, įstatymų leidėjų etika jų nesmerkia. Iš tikrųjų gal net kiek gina. Tokį elgesį reiktų ginti, kad išaiškėjus tokiems faktams, nebūtų atitraukiamas visuomenės dėmesys nuo svarbesnių valstybės politikos reikalų. Iškilių valstybės pareigūnų teisę į privataus gyvenimo neliečiamumą reikia teisiškai apsaugoti.

Atvirkščiai, kartais elgesys, kuris leidžiamas ar net pagirtinas asmeninėje etikoje, gali pažeisti įstatymų leidėjų etikos principus. Atsakyti paslauga už paslaugą ar suteikti pirmenybę draugui dažniausiai pagirtina privačiame gyvenime. Tačiau nors tai naudinga ir viešajame gyvenime, toks veiksmas etiškai abejotinas, o kartais net nusikalstamas. Be to, daug įstatymų leidėjų etikos problemų (darbo pobūdžio apribojimai ir kt.), įstatymų leidėjams baigus savo karjerą šioje srityje, visai neatsiranda privačiame gyvenime. Tokių aštrių interesų konfliktų taip pat neiškyla.

Etinių reikalavimų viešajame ir privačiame gyvenime priešpriešą ryškiausiai išsakė anoniminis Groverio Clevelando rėmėjas vykstant prezidento rinkiminei kampanijai 1884 m. Korumpuotas Clevelando oponentas Jamesas G. Blaine gavo naudos iš darbo valstybės tarnyboje, bet jo asmeninis gyvenimas buvo nepriekaištingas. Clevelandas viešojoje tarnyboje pasižymėjo didele dora, bet turėjo pripažinti, kad turi nesantuokinį vaiką. Clevelando rėmėjas sakė: „Manau, kad Clevelandas parodė puikų charakterį ir sugebėjimą dirbti valstybės tarnyboje, bet jo asmeninis gyvenimas kelia abejonių, o pono Blaine'o viešasis gyvenimas, atvirkščiai, buvo nesąžiningas ir jis dirbo prastai, tuo tarpu jis, atrodo, besąs nuostabus vyras ir tėvas. Iš šių faktų aš darau išvadą, kad mums reikėtų į valstybės tarnybą rinkti poną Clevelandą, nes jis yra labai kvalifikuotas ir gali puikiai atlikti šį darbą, o poną Blaine'ą reikėtų palikti privačiam gyvenimui, kuriam jis taip puikiai tinka.“[2]

Skirtumas tarp privataus ir viešojo gyvenimo, žinoma, nėra toks ryškus kaip šiame pavyzdyje. Yra privataus nemoralumo apraiškų, galinčių atsiliepti pareigūno sugebėjimui atlikti darbą. Mums, kaip piliečiams, gal ir nerūpi Vidaus tvarkos komiteto pirmininko romanas, bet mes teisėtai pasipiktinsim, jeigu jis įdarbins savo meilužę

komitete, ypač jeigu dar sakys: „Aš nemoku spausdinti. Aš nemoku tvarkyti bylų. Aš net negaliu atsiliepti telefonu." Net jeigu komiteto narys nepiktnaudžiauja savo tarnyba, jo privatus gyvenimas gali tapti toks skandalingas, kad jo sprendimai taps abejotini, o tai atsilieps jo darbo efektyvumui. Galbūt Kongreso Priemonių komiteto pirmininkas galėtų susitikinėti su striptizo šokėja argentiniete, bet, kai jis išlipa kaip juokdarys ant scenos Bostone girti jos pasirodymą, piliečiai, žinoma, atkreips į tai dėmesį.[3]

Net jeigu privatus elgesys yra kiek susijęs su pareigomis viešojoje tarnyboje, viešos diskusijos apie politikų etiką, deja, turi tendenciją suktis apie politiko kaip asmens elgesį užmirštant jo daug svarbesnį elgesį tarnyboje. Galbūt būtų verta kiek padiskutuoti apie senatoriaus Johno Towerio gėrimą svarstant jo kandidatūrą į gynybos sekretorius, bet tikrai į tai verta kreipti mažiau dėmesio negu į jo, kaip Gynybos departamento rangovų konsultanto, veiklą.[4] Tačiau dėl to, kad visuomenė labai rūpinosi jo asmeninėmis problemomis, mažai žinojo apie jo finansinius reikalus, kurie tikriausiai būtų daug daugiau pasakę apie jo kaip senatoriaus darbą ir apie jo sugebėjimą vadovauti Gynybos departamentui.

Tendencija svarstyti asmeninės etikos klausimus taip pat reiškia, jog teisėta veikla valstybės įstaigoje aiškiai vertinama asmeninės etikos požiūriu. Tai dvigubai iškreipia problemą. Nukrypimams nuo asmeninės etikos normų, palyginti su kitomis problemomis, suteikiama daugiau reikšmės, negu vertėtų. Pavyzdžiui, Vidaus banko narių overdraftai, sukėlę tokį visuomenės pasipiktinimą 1991 m. Kadangi skandalui buvo lengva priklijuoti asmeninės etikos pažeidimo etiketę, pasipiktinimas buvo didesnis negu pasipiktinimas rimtesnėmis problemomis, tokiomis kaip taupymo ir kreditavimo reglamentavimo trūkumai, dėl kurių buvo sunku nustatyti, kas tie vyriausybėje dirbantys nenaudėliai. Dėl to, kad buvo taikoma asmeninė etika, buvo taip pat iškreiptas Vidaus banko skandalas pabrėžiant asmenų gobšumą ir aroganciją labiau negu institucijų aplaidumą ir nekompetenciją. Dėmesį reikėjo atkreipti į institucijų kaltę, vadovavimo praktiką ir skyrimo procedūras, nes tai ilgalaikė ir platesnė problema. Individus reikėjo kaltinti už institucijų klaidas, ir asmenys turėjo atsiskaityti, ar ištaisė klaidas. Nagrinėjant ins-

titucijų kaltę, atskleistos ir etinės problemos, bet jos buvo kitokio pobūdžio negu asmeninės ydos.

Kongreso kritikai, prieštaraujantys tam, kad įstatymų leidėjų vaidmuo turi tapti profesionalių žmonių darbu, stengiasi niveliuoti skirtumus tarp asmeninės ir įstatymų leidėjų etikos. Jie nori sukurti idealų pilietį – įstatymų leidėją – apribodami jo tarnybos laiką, leisdami jam dirbti ne visą etatą ir mažindami jo atlyginimą. Tokį požiūrį propaguojantis žmogus kelia šūkį: „Apkarpykite jų pinigus ir siųskite juos namo“. Tada Kongresas galėtų atmesti etikos taisykles, kurios neleidžia jo nariams „užimti realius postus ir gyventi normalų gyvenimą“.[5] Norima pasakyti, kad įstatymų leidėjams nereikia jokių specialių etikos normų.

Piliečio noras, kad į šiuolaikinį Kongresą sugrįžtų tokie įstatymo leidėjai, nerealus. Kaip visų pagrindinių institucijų Amerikoje veikla, taip ir įstatymų leidybos verslas tapo labiau specializuotas ir sudėtingesnis. Dabar Kongreso nariui tenka susidoroti su grėsmingais iššūkiais per rinkiminę kampaniją, nes jis privalo įvaldyti teisės aktų nuostatas, tarnauti rinkėjams ir bendradarbiauti su kolegomis. Jeigu Kongreso nariai neturi žinių ir patirties susidoroti su tais iššūkiais, tai kiti (darbuotojai, lobistai, biurokratai) jų turės ir ims vyrauti įstatymų leidybos procese.

Taip pat neaišku, ar profesionalumas turi neigiamos įtakos įstatymų leidėjų etikai, nors yra taip teigiančių kritikų. Vienas jų rašo, kad „profesionalumas atskiria ir nutolina profesionalą nuo tų, kuriems jis/ji ketina teikti paslaugas“, nors iš tikrųjų atstovų valdžią reikėtų „apibūdinti kaip atspindinčią glaudžius ryšius... tarp atstovų ir atstovaujamųjų.“[6] Kuo daugiau įstatymų leidėjai taiko profesionalų praktiką (įskaitant išskirtinai etines normas), tuo mažiau, atrodo, jie sugeba vykdyti atstovų pareigas.

Skirtumas tarp profesionalumo ir atstovavimo klaidina. Viena vertus, iškreipiama profesinė etika, nenumatanti atstumo tarp profesionalų ir tų, kuriems jie teikia paslaugas. Dabar plačiai kritikuojamas toks anksčiau normaliu laikytinas atstumas, pavyzdžiui, tarp gydytojų ir jų pacientų arba teisininkų ir jų klientų, ir vadinamas atstumu tarp tėvų ir vaikų.[7] Kita vertus, toks skirtumas reiškia, kad iš dabartinės atstovų vyriausybės reikalaujama, kad santykiai tarp

įstatymų leidėjų ir rinkėjų būtų per daug glaudūs. Bent jau nėra dėl ko daryti prielaidos, kad dabar įstatymų leidėjai yra per daug nutolę nuo rinkėjų. Iš tikrųjų kai kurie profesionalumo kritikai (kurie taip pat pasisako už tai, kad reikia apriboti kadenciją) teigia, kad įstatymų leidėjai per daug reaguoja į rinkėjų prašymus. Jie mano, kad kadencijos apribojimas yra tas būdas, kuriuo galima labiau atitolinti įstatymų leidėjus nuo rinkėjų ir įstatymų leidėjams suteikti daugiau galimybių pasvarstyti apie bendrą gėrį.[8]

Norint apginti įstatymų leidėjų etikos reikiamybę, nebūtina išspręsti šio profesionalumo kritikų ginčo arba nuspręsti, ar pageidautinos kadencijos ar kokios kitos profesionalumą sumenkinančios reformos. Net teiginyje, jog įstatymų leidėjai turėtų palaikyti glaudesnius ryšius su rinkėjais, kalbama apie tinkamą įstatymo leidėjo padėtį, todėl neneigiama įstatymų leidėjų etikos būtinybė, o ja *remiamasi.* Negalime išvengti etikos normų, kurios apibrėžtų įstatymų leidėjų vaidmenį, nepaisant mūsų nuomonės apie tinkamą santykį tarp įstatymų leidėjų ir rinkėjų. Tai klausimas, kuris asmeninėje etikoje paprasčiausiai neiškyla.

Profesionalumo kritikai dar gali teigti jog, teisingas atsakymas į šį klausimą galėtų duoti įstatymų leidėjams tiek etinės laisvės, kiek jos turi eilinis pilietis. Jie gali tvirtai laikytis savo nuomonės, kad įstatymų leidėjų etika neturėtų reikšti daugiau suvaržymų įstatymų leidėjams, negu asmeninė etika varžo eilinius piliečius. Turbūt, kad įstatymų leidėjai galėtų geriau atstovauti savo rinkėjams, vertėtų jiems leisti ir toliau gyventi kuo panašesnį į eilinių piliečių gyvenimą. Bet šiuo teiginiu sumenkinamas ir potyrių, kuriems turi atstovauti šiuolaikiniai įstatymų leidėjai, spektras, ir pasitikėjimo, kurį jie privalo pateisinti, prasmė. Dabar nebeįmanoma ir vargu ar kada buvo įmanoma pasiekti, kad įstatymo leidėjai kiekvienas atskirai ar kolektyviai turėtų asmeninių patyrimų gausą, kurios reikia politikui pliuralistinėje visuomenėje. Įstatymų leidėjai privalo atstovauti keliems piliečiams, su kuriais jie niekada nesidalys savo patirtimi, ir todėl įstatymų leidėjai turi kartais atsitolinti nuo savo patirties. Nepriklausomai nuo to, ar jie gyvena „normalų gyvenimą“, jie turi veikti piliečių, kurių gyvenimai kitokie negu įstatymų leidėjų, vardu ir įtikinti piliečius, kad veikia efektyviai. Asmeninių potyrių bei

asmeninės etikos, kuria tie potyriai remiasi, nepakanka, kad šie tikslai būtų pasiekti.

Kad ir kokia ribota bebūtų jų kadencija ar kiek trumpai jie per dieną dirbtų, įstatymų leidėjai užima visuomenės pasitikėjimo postą.[9] Būdami įstaigoje ir dirbdami, jie naudojasi galia, aukštesne nei kiti piliečiai, ir yra jiems atskaitingi taip, kaip paprasti piliečiai nėra vienas kitam atskaitingi. Šia prasme net ne visą etatą dirbantys įstatymų leidėjai yra profesionalai ir iš jų galima pareikalauti laikytis griežtesnių etinių normų už tas, kurios numatytos profesinėje etikoje.[10] Pavyzdžiui, norint išvengti privačių ir viešųjų interesų konflikto, dėl kurio įstatymo leidėjų sprendimai gali būti neobjektyvūs, ir dėl to jie gali prarasti rinkėjų pasitikėjimą, jiems tenka sutikti su veiklos ne tarnybos metu ir pasibaigus tarnybos laikui apribojimais.

Tai, kad daug naujų (ir senų) valstybės pareigūnų nesugeba įvertinti specialių viešajam gyvenimui taikomų reikalavimų, gal iš dalies paaiškina, kodėl tie reikalavimai atrodo tokie nepakeliami. Daugelis atvykstančių į Vašingtoną dirbti vyriausybėje mano etikos taisykles, kurių jie čia turi laikytis, esant, švelniai tariant, įkyrias, o gal net įžeidžiančias. Jiems nereikėjo laikytis tokių taisyklių nei asmeniniame gyvenime, nei versle, ir vis tiek savo bendruomenės piliečių akimis jie buvo (dažnai teisingai) laikomi aukštų moralinių nuostatų asmenimis. Jiems viskas yra lyg priešingai negu žinomoje istorijoje apie poną Smitą, vykstantį į Vašingtoną. Jie tikėjosi vyriausybėje rasti ne tokias griežtas elgesio normas ir dabar nustebę, nes, jų požiūriu, vyriausybei taikomos normos paprasčiausiai labiau riboja jų elgesį. Savo bendruomenėse ir bendrovėse jie buvo gerbiami žmonės, ir jiems dabar sunku suprasti, kodėl jie turėtų laikytis šių labiau juos ribojančių normų. Tai ypač pasakytina apie tuos, kurie mažiau gerbia vyriausybines nei privataus sektoriaus institucijas.[11] Dėl tokios mąstysenos kai kurie pajunta tokią panieką vyriausybės etikos taisyklėmis, kad jas ignoruoja, ir tada pakliūva į rimtą bėdą. Taigi, kai asmeninė etika painiojama su politine, privati dorybė gali virsti viešąja yda.

Įstatymų leidėjų etikos prioritetas

Dar viena priežastis, dėl kurios valstybės pareigūnai nerimtai žiūri į įstatymų leidėjų etiką, yra ta, kad jie mano, jog per daug sureikšminama jos svarba. Pastaraisiais metais dažnai girdisi įvairiopai perfrazuojamas skundas: „Norėčiau susitikti su žmonėmis, užuot šitiek laiko gaišdamas etikos problemoms, ir spręsti problemas, su kuriomis tikrai susiduria šalies žmonės."[12] Šiame ginče slypi svarbi tiesa: viešosios politikos klausimai daug svarbesni negu bet kokia įstatymų leidėjų etikos problema (arba valdžios etika apskritai). Gal tiesa išryškėtų, jei būtų atliktas toks paprastas minties eksperimentas ir reikėtų atsakyti į klausimą, ar geriau moraliai korumpuota įstatymų leidyba, nors išsprendžiamos šios svarbios socialinės problemos: nelygiai paskirstomos sveikatos apsaugai skiriamos lėšos ir plintantis nusikalstamumas, ar geriau moraliai nepriekaištinga įstatymų leidyba, nesugebanti išspręsti šių problemų. Jei daugiau alternatyvų nebūtų, jūs nevienintelis, kuris sutiktų paaukoti nepriekaištingą moralę.

Etika – ne toks svarbus valdžios tikslas kaip šalies gynyba, ekonominis šalies klestėjimas ar valstybės gyventojų gerovė. Iš dalies dėl šių tikslų piliečiai įkūrė valstybę ir išlaiko valdžios struktūras. Manoma, jog etikos normos prisideda prie geros viešosios politikos ta prasme, kad jos yra priemonės tikslui pasiekti. Bet ši tiesa nereiškia, kad etikos klausimai ne tokie svarbūs kaip kiti. Pirma, etika – ne tik priemonė. Sąžininga valdžia savaime geras dalykas nepriklausomai nuo to, ar ji vykdo gerą politiką. Gal ir gerai, o gal ir ne, bet moralinis demokratinių procesų pobūdis taip kaip ir politika, kurią pasirenka pareigūnai bei piliečiai, priklauso nuo to, kaip pareigūnai elgiasi su piliečiai ir kaip pareigūnai elgiasi vienas su kitu. Antra, net jeigu etika tik priemonė, tai ne paprasta priemonė. Tai gerai valdžiai reikalinga priemonė. Daug įvairių būdų įrodo, jog įstatymų leidėjų etika sudaro prielaidas sukurti gerą valstybės politiką. Ta prasme įstatymų leidėjų etika yra *svarbesnė* negu bet kokia kita politika, nes nuo jos priklauso kitos politikos.

Pasakojimas apie Keatingo penketuką rodo tik vieną reikšmingą nesugebėjimo pripažinti etikos prioriteto pasekmę. Penki senato-

riai, apkaltinti tuo, kad per kampaniją netinkamai padėjo pagrindiniam kampanijos rėmėjui, apskritai buvo garbūs, valstybės tarnyboje pasižymėję Senato nariai. Bet tas faktas, jog jie nesugebėjo užtikrinti, kad Senate būtų išvengta abejotino elgesio, baigėsi tuo, kad didžiąją dvejų metų dalį jie praleido gindamiesi, stovėdami prieš Senato etikos komitetą ir aiškindamiesi visuomenei, o juk dėl to jų, kaip įstatymų leidėjų, efektyvumas sumažėjo. Be to, šeši senatoriai komiteto nariai ir komiteto personalas šiam klausimui skyrė beveik visą savo darbo laiką, o mokesčių mokėtojams tai kainavo daugiau kaip milijoną dolerių, kuriuos reikėjo sumokėti už teisines paslaugas. Liko nepadaryta daug įstatymų leidybos darbų. Ką begalvotume apie tuos penkis senatorius, buvo sugaišta daug brangaus laiko. Jeigu įstatymų leidėjai iš karto neskiria dėmesio etikai, ateis laikas ir jie supras, jog skiria nepakankamai dėmesio esminiams įstatymų leidybos klausimams.

Kai negeri reikalai su etika arba kai piliečiai mano, kad su etika reikalai negeri, diskusijos apie etiką virsta diskusijomis valstybės politikos klausimais. Privalome kreipti dėmesį į etiką, kad ginčas dėl etikos mūsų neatitrauktų nuo svarbesnių reikalų. Kadangi yra etika, galima diskusija apie valstybės politikos esmę.

Įstatymų leidėjų etikos aprėptis

Ir politinė etika, ir įstatymų leidėjų etika pirmiausia sprendžia moralinio prieštaravimo problemą. Pliuralistinėje visuomenėje piliečiai ne visada sutaria, kas yra gera įstatymų leidyba. Įstatymų leidybos institucijų darbuotojai siekia sutarimo, nors žino, jog prieštaravimai neišvengiami. Metamas iššūkis įstatymų leidėjų etikai, tenka sukurti taisykles, kurios padėtų įstatymų leidėjams sukurti gerą ir teisingą politiką, ir toliau nesutarti, ką reiškia gera politika. Tokiomis aplinkybėmis negalima tikėtis nieko daugiau kaip tik proceso, kurį pateisinti būtų galima rasti kuo daugiau motyvų. Jeigu procesas logiškas, teisingas ir atviras, tikriausia bus sukurti teisingi įstatymai arba bent tokie įstatymai, su kuriais gali sutikti logiškai mąstantys piliečiai. Tikslas yra sukurti teisines priemones, kurios būtų mora-

liai teisingos visiems, o įstatymų leidėjams lieka diskutuoti apie įstatymų tikslus. Įstatymų leidėjų etika siekiama užtikrinti įstatymų leidybos proceso principingumą.

Įstatymų leidėjų etikos principai yra kažkas tarpinio tarp bendrųjų gėrio sąvokų bei teisingumo teorijų ir konkrečių politinių procedūrų taisyklių (teisės normos, tinkamas teisinis procesas, administracinis reguliavimas). Įstatymų leidėjų etika nagrinėja ne tokius šventus klausimus kaip žmogaus dorybės ir socialinio teisingumo idealai, jos tikslai yra aukštesni negu procesinės elgesio normos. Įstatymų leidėjų etikos principai – tai ne kelių eismo taisyklės, jie apima platesnę sferą negu laikini neoficialūs priešininkų susitarimai. Juose glūdi moralinis turinys. Tas, kas laikosi jos principų, yra moraliai geras; skatinamas etinis procesas, nepriklausantis nuo rezultatų etiškumo. Veikti atitinkamomis sąlygomis, įnešti savo indėlį, atsiskaityti kitiems už savo veiklą – visa tai veiksmai, sudarantys etišką elgesį, tuo pat metu jie skatina kitus etinius tikslus: moralią, apdairią ir teisingą įstatymų leidybą.

Todėl įstatymų leidėjų etikos tikslas yra pozityvesnis, negu galima būtų pagalvoti perskaičius jos vardu veikiančias taisykles. Daugelis taisyklių turi neiginį, pavyzdžiui, „nė vienam nariui... negalima sąmoningai priimti... iš kito asmens jokios dovanos.“[13]

Toks neiginys visiškai suprantamas ir net pateisinamas. Tuos veiksmus, kuriems žmonės norėtų užkirsti kelią, galima įvardyti tiksliau ir dėl to kils mažiau nesutarimų negu dėl veiksmų, kuriuos jie norėtų paskatinti. Draudimas imti kyšius yra kaip pareiga, taisyklė, neleidžianti kokio konkretaus veiksmo, kurį galima įvardyti iš anksto. Raginimas balsuoti pagal nuopelnus yra kaip negera pareiga, įsipareigojimas, kurį galima būtų logiškai įvykdyti kokiu nors iš daugybės veiksmų. Normos reikalavimas konkrečiais atvejais ginčytinas. Svarbiau yra užkirsti kelią korupcijai, negu skatinti dorą. Lengviau įgyvendinti priemones kovojant su korupcija, nes veiklos pasekmės matomos nedelsiant arba bent yra akivaizdžios.

Bet nors dauguma įstatymų leidėjų etikos normų teisėtai siekiama užkirsti kelią korupcijai, jų galutinis tikslas yra skatinti įstatymų leidėjų dorą ir įstatymų leidybos teisingumą. Nelabai prasminga būtų bausti piktadarius, jei nebūtų vilties skatinti daryti gerus dar-

bus. Piliečiai turi teisę tikėtis labiau negu minimaliai sąžiningos politikos, tikėtis, kad įstatymų leidybos instituto nariai nemeluoja, neapgaudinėja ar nevagia (nors turėtų būti dėkingi bent už tai). Įstatymų leidėjų etikos teigiamas aspektas yra svarbus ne tik kaip galutinis tikslas, bet kaip netiesioginė įtaka tam, kaip yra interpretuojamos ir įgyvendinamos taisyklės su neiginiais.

Įstatymų leidėjų etikos principai

Pagrindinis įstatymų leidėjų etikos tikslas yra palaikyti įstatymų leidybos institucijose tokias sąlygas, kurios skatintų demokratinio proceso sąžiningumą. Apskritai tikslas apibrėžiamas kaip apdairumo idealas, kurį skelbia įkūrėjai ir kuris buvo garbinamas per visą Amerikos istoriją.[14] Taip skelbė Jamesas Madisonas: „Kongresas privalo svarstyti, nes svarstymai yra numatyti teisės aktuose.“[15] Nors idealas dažniau užmirštamas negu įgyvendinamas, konstitucinėje sistemoje jis laikomas demokratinio įstatymų leidybos proceso išskirtine dorybe. Svarstydami nariai sprendžia apie politiką pagal jos gerumą, teisingai elgiasi su piliečiais ir kolegomis ir viešai atsiskaito už savo veiksmus.[16]

Šie charakteringi bruožai atspindi tris pagrindinius įstatymų leidėjų etikos principus, kuriais vadovaujamasi nagrinėjant praktinį etikos taikymą Kongrese. Pagal principus nustatomos normos, didinančios tikimybę, kad Kongreso nariai, dirbdami įstatymų leidėjų darbą, įskaitant paslaugas savo rinkėjams, administracinę priežiūrą ir kampanijas, elgsis apgalvotai. Kaip politinės etikos dalis įstatymų leidėjų etikos principai natūraliai įkūnija daugelį tų pačių bendrųjų vertybių ir net duoda tokių pačių konkrečių nurodymų kaip vykdomosios ir teismų etikos principai. Bet įstatymų leidėjai susiduria su specifinėmis problemomis, kurios atsiranda dėl jų kaip atstovų vaidmens ir dėl jų kolegalios tarpusavio priklausomybės, dėl to įstatymų leidėjų etikos turinys skiriasi. Pavyzdžiui, privačių ir viešųjų interesų derinimas įstatymų leidėjams ir jų vykdytojams reiškia skirtingus dalykus. Apskritai pagal institucinę etiką geriausia pirmiau išnagrinėti vienos institucijos dorybes ir ydas, o po to pereiti prie kitos.

Nepriklausomybė: spręsti pagal gerumą

Pirmasis principas, išreiškiantis nepriklausomybės vertę, teigia, jog Kongreso narys turėtų veikti remdamasis valstybės politikos gerumu arba remdamasis proceso, skatinančio veikti tokiu pagrindu, spartinimu. Vertė grynąja savo forma reiškia įstatymų leidėją, kuris nepaklūsta jokiai valdžiai ir vadovaujasi tik sveiku protu. Tačiau grynoji forma net negali būti vadinama etiniu idealu.[17] Kongreso nariai turi įsipareigojimų savo rinkėjams, savo partijoms ir savo kolegoms ir nė neturėtų stengtis likti visiškai nepriklausomi net, jei politiškai tai būtų įmanoma. Šiuo principu siekiama įtakų nepriklausomybės, kurios aiškiai netinka jokiam svarstymų procesui. Asmeniniai materialiniai motyvai gali būti pagrindinė netinkama įtaka. Todėl daug etikos taisyklių sukurta siekiant sumažinti tikimybę, kad Kongreso nariai priims asmeninės naudos pagrindu pagrįstus sprendimus. O tai nesusiję su politikos gerumu ar viešųjų gėrybių kūrimo procesu.

Nesiekiama uždrausti gauti asmeninės naudos kaip tokios. Nors asmeninė nauda labai smerkiama daugumoje valdžios etikos kodeksų, *pati* asmeninė nauda iš valstybės tarnybos nieko blogo nereiškia.[18] Iš principo neverta išskirti finansinį atlyginimą ir kitokį atlyginimą už darbą valstybės tarnyboje. Pačios uždirbtos pajamos neturėtų būti įtartinos. Kongreso rūmai ir (po dvejonių) Senatas pasielgė teisingai uždrausdamas visokius honorarus. Bet jie teisūs ne todėl, kad jų nariai niekada neturėtų gauti atlyginimo už veiklą už Kongreso rūmų ar Senato ribų, tiesiog draudimas buvo vienintelis praktiškai įgyvendinamas būdas padaryti galą paplitusiam piktnaudžiavimui, kurio neuždraudus, jis taptų priimtina praktika. Honorarai tapo ne tik asmeninė nauda; jie tapo pajamų didinimo sistemos šerdimi, o tai trukdė gerai atlikti pareigas.

Asmeninė nauda problematiška todėl, kad iškreipia įstatymų projektų svarstymo procesą, ji atitraukia narius nuo valstybės pareigų, atima laiką ir dėmesį, skirtiną pagrindinės tarnybos pareigoms, ir užvaldo jau atsiradusį netvirtą polinkį siekti viešųjų gėrybių. Taisyklėmis, draudžiančiomis gauti asmeninės naudos, siekiama, kad narių mintys būtų sutelktos kuo labiau į klausimų esmę ir teisingu-

mo normas, o ne į naudą, kurią galėtų gauti jie patys, jų draugai ir numylėtiniai.

Normų pobūdžiui, kuris turėtų būti akcentuojamas įstatymų leidėjų etikoje, įtaką daro mūsų nusistatymas ne prieš asmeninę naudą, o prieš jos poveikį įstatymų leidėjų sprendimams ir teisingumui. Reikėtų išlaikyti bendrą draudimą gauti asmeninės naudos, jeigu toks draudimas yra pats veiksmingiausias būdas kovoti su nepageidautinu tokios naudos poveikiu. Bet vertėtų kreipti mažiau dėmesio į atskirus ar atsitiktinius interesų konflikto atvejus, o daugiau dėmesio skirti galimos įtakos *modeliams*. Pavyzdžiui, etikos taisyklėse konfliktas, atsirandantis dėl didelio įvairiopo Kongreso narių finansinio turto, galėtų būti ne taip rimtai traktuojamas kaip konfliktas, atsirandantis dėl mažesnio turto, bet sutelkto tam tikrose pramonės šakose. Taisyklėse taip pat galėtų būti numatytos skirtingos normos priklausomai nuo skirtingų įstatymų leidybos institucijų vaidmenims: pavyzdžiui, galima būtų kiek apriboti dabartinį bankų komiteto pirmininko, o galbūt ir jo narių turtą ir sandorius, pasibaigus jų kadencijai finansiniame ūkio sektoriuje. Panašiai apribojant sandorius su asmenimis, kurie tiesiogiai suinteresuoti, kad būtų priimti konkretūs įstatymai, galima būtų labiau atsižvelgti į Kongreso nario vaidmenį, kai jis daro įtaką tų įstatymų priėmimo procesui.

Jeigu būtų skiriama daugiau dėmesio galimai įtakai, būtų išryškintas elgesys, neigiamai veikiantis visą įstatymų leidybos procesą. Tokia plačiai taikoma praktika, kaip pakeliauti už suinteresuotųjų tam tikrų įstatymų priėmimu pinigus, galėtų būti vertinama kaip rimtesnis etinių normų pažeidimas negu netinkamų dovanų priėmimas. Tai, kad ši praktika plačiai paplitusi, tik pablogina situaciją. Užuot priėmus pasiteisinimą, kad visi taip daro, vertėtų griežčiau vertinti netinkamu elgesiu kaltinamą asmenį.

Teisingumas: žaidimas pagal taisykles

Antrasis įstatymų leidėjų etikos principas grindžiamas teisingumo vertybe. Jis numato, kad Kongreso nariai turėtų vykdyti savo įsiparei-

gojimus kolegoms, personalui, varžovams, kitiems pareigūnams ir institucijai kaip visumai. Teisingumas pirmiausia taikytinas Kongreso narių teisėms: jų teisėtų siekių apsauga suinteresuota ir institucija. Bet daug rečiau įvertinama, kad teisingumas taip pat reiškia, jog nariai turi įsipareigojimus. Štai vieno Kongreso nario komentaras: „Čia niekas niekada nediskutuoja apie nario įsipareigojimus institucijai, o jeigu žmonės apie tai ir kalba, tai lyg susigėdę."[19] Tai įsipareigojimai pagal teisingo žaidimo taisykles, ir jie apima įsipareigojimą atlikti savo kasdieninį įstatymų leidybos darbą (pavyzdžiui, būti Etikos komiteto nariu), naudotis privilegijomis tik oficialiai (biuro personalas yra atviras ir nuoširdus), prisiimti atsakomybę už institucijos reputaciją ir gerbti teisėtus vykdomųjų tarnybų ir teismų interesus.

Sunku sudaryti įsipareigojimų pagal teisingo žaidimo taisykles kodeksą, ir todėl tai silpniausia įstatymų leidybos etikos vieta, bet tai nereiškia, jog šios taisyklės mažiau svarbios. Kongreso nariai, aplaidžiai atliekantys savo pareigas, nevykdantys savo bendrų kasdieninių darbų, kenkiantys institucijai ir jos nariams ir neprisidedantys prie jos darbo gerinimo, piktnaudžiaujantys tarnybos teikiamomis privilegijomis net smulkiausiuose dalykuose, gali padaryti tiek pat žalos įstatymų leidybos procesui, kaip ir finansinis interesų konfliktas ar taisyklių, reglamentuojančių gyvenimą pasibaigus kadencijai, pažeidimas. Kaip pasakė, duodamas parodymus Atstovų rūmų narys Lee Hamiltonas: „Nariai turi pripažinti, kad daug veiksmų, atrodančių menki ir įprastiniai, gali sugriauti amerikiečių tikėjimą valdžios dora kaip ir pirmuose puslapiuose atsiduriantys skandalai."[20]

Nors galbūt neįmanoma sudrausminti Kongreso narius ir priversti juos vykdyti visus įsipareigojimus, įstatymų leidėjų etika turėtų rasti būdų juos pasmerkti ir galiausiai sumažinti netinkamo elgesio atvejų skaičių.

Atskaitomybė: visuomenės pasitikėjimo palaikymas

Trečiasis įstatymų leidėjų etikos principas remiasi atskaitomybės nauda ir teigia, jog Kongreso nariai turėtų elgtis taip, kad sukurtų

sąlygas visuomenės pasitikėjimui Kongreso veiksmais ir įstatymo priėmimo procesui ir jį palaikytų.[21] Net jeigu nariai visiškai atitinka pirmuosius du principus, net jeigu jie veikia nepriklausomai ir teisingai, piliečiai gali turėti pagrįstų abejonių. Yra skirtumas tarp veiksmų teisingu pagrindu ir tokių veiksmų vertinimo. Politikai linkę kaltinti spaudą, esą ji įžiūri tokį skirtumą. Spauda neabejotinai tą skirtumą paaštrina, kartais naudodama klaidinančius ir nesąžiningus būdus, bet toks skirtumas visuomenės gyvenime egzistuoja. Ir tai vienas iš bruožų, kuo skiriasi įstatymų leidėjų ir asmeninė etika. Piliečiai iš toliau sprendžia apie Kongreso narių etiką. Paprastai asmeninių ryšių su nariais jie neturi ir negali tiksliai žinoti, kokie motyvai ar įtakos pastūmėjo narius kokiam veiksmui.

Galbūt piliečiai per daug ciniški ir per daug šykščiai dalija pasitikėjimą politikais. Bet pačių politikų pareiga yra ne tik veikti teisingu pagrindu, bet ir logiškai įtikinti, kad jie veikia tokiu pagrindu. Įstatymų leidėjų etikoje tokia pareiga išreikšta taisyklėmis, kurios reglamentuoja viešų ir privačių interesų derinimą, riboja narių darbus, pasibaigus jų, kaip įstatymų leidėjų, karjerai, ir numato laikinus reikalavimus vengti nepadorumo apraiškų. Šios nuostatos reglamentuoja sąlygas, kuriomis turi veikti Kongreso nariai, bet tiesiogiai nedraudžia kyšininkavimo, prievartavimo bei kitų netinkamos įtakos apraiškų.

Kai vyko Keatingo penketuko bylos nagrinėjimas, senatorius Alanas Cranstonas nesutiko su pasiūlymu apie jo elgesį spręsti iš to, kaip jo elgesys atrodė kitiems. Jis tvirtino, kad tik jis pats gali spręsti apie savo motyvus. „Jūsų ten nebuvo. Ten buvau aš. Ir aš žinau, ką aš tuo metu žinojau... ir todėl esu įsitikinęs, kad mano [veiksmai] buvo tinkami.“[22] Cranstonas tiksliai išreiškė priešpriešą atskaitomybės principui.

Dauguma narių neneigia šio principo atvirai kaip Cranstonas, bet iš jų elgesio akivaizdžiai matyti, jog principo reikalavimų nesilaiko. Senatorius Maxas Baucusas iš Montanos jokių taisyklių nepažeidė, kai inicijavo obstrukcijos procedūrą prieš Clintono administracijos ketinimus padidinti mokestį už gyvulių ganymą valstybės plotuose.[23] Bet kadangi jis pats buvo suinteresuotas tokia politika, galėjo ne taip aktyviai dalyvauti diskusijose. Jis yra didelio ūkio

bendrasavininkis ir iš subsidijų galėjo gauti didelės naudos (o turint omenyje, kad naudos gavėjų apskritai labai mažai, tai tam ūkiui gal galėjo tekti didžiausia subsidija). Gal net labai gerai, kad Maxas Baucusas suorganizavo pasipriešinimą mokesčio padidinimui, gal jis nuoširdžiai tikėjo, jog didesnis mokestis gali būti žalingesnis daugeliui jo rinkėjų negu kitiems mokesčių mokėtojams. Bet galima pateisinti piliečius, įskaitant jo apygardos rinkėjus, kad jiems senatoriaus elgesys pasirodė abejotinas. Jie teisėtai abejoja, ar galima senatoriui daryti įtaką savo interesams. Esant tokiai situacijai, rinkėjų negalima kaltinti jų daugiau kalbėjus apie jo motyvus negu apie jo posto esmę.

Įsitikinimas, jog etikos taisyklės turi piliečiams duoti gero, nereiškia vien gerų jausmų įstatymų leidybos ir leidėjų atžvilgiu. Kai įstatymų leidėjai įrodo esą pasiruošę laikytis ir įgyvendinti įstatymų leidėjų etiką, piliečiai įsitikina, kad sprendimai priimami pagal jų gerumą ir nepamirštant teisingumo. Jeigu piliečiai tokį patikinimą gauna, jie patys linkę labiau matyti sprendimų gerumą ir teisingumą ir mažiau klausinėti apie savo išrinktųjų motyvus.

Įstatymų leidėjų etika ir korupcija institucijose

Visais trim principais siekiama apsaugoti ir paskatinti skirtingus įstatymų leidybos proceso doros aspektus: dėl kokių priežasčių įstatymų leidėjai veikia, sąlygas, kuriomis jie bendradarbiauja, ir jų atsiskaitymo rinkėjams būdus. Visi principai kartu numato veiksmus, reiškiančius daugiau rimtų svarstymų, ir todėl tokie veiksmai labiau atitinka Amerikos demokratinės tradicijos idealus. Bet žiauri politikos realybė ta, kad protekcionizmas susilaukia daugiau dėmesio nei skatinimas. Galutinis tikslas gali būti doros siekis, bet pasiekti tikslo galima tik užkirtus kelią korupcijai. Todėl įstatymų leidėjų etika siekiama užkirsti kelią korupcijai, kai priimami sprendimai dėl įstatymų priėmimo, skatinti bendradarbiavimą bei atsakomybę.

Įstatymų leidėjų etika nagrinėja ir asmenų, ir institucijų korupciją. Pagal jos normas draudžiama asmeninė nauda (asmens korupcijos forma) ir nepadori politinė nauda (institucijos korupcijos for-

ma). Bet kadangi įstatymų leidėjų etikos principų šaknys giliai įaugusios į institucijų tikslus, norint suprasti institucijų korupciją ir suformuluoti jos prevencijos normas, ypač naudinga suprasti įstatymų leidėjų etikos principus.

Nors įstatymų leidėjų etikos principuose akcentuojama institucijų korupcija, negalima pamiršti, kad asmenų nusižengimai – kyšininkavimas, pinigų prievartavimas ir kitokios nesąžiningos asmeninės naudos gavimo formos – ne tik yra dažnos, bet gal net pagrindinės demokratinei valstybei grėsmę keliančios korupcijos formos. Įstatymų leidėjų etikos principai perspėja, kad būtume budrūs ir pastebėtume, kada institucijos širdyje atsiranda ne tokia aiški, bet dažnai dar stipresnę griaunamąją galią turinti korupcijos forma. Administracijos nariai, kurie veikia nesiekdami asmeninės naudos, dėl įvairių, net kilnių motyvų gali būti rimčiausios korupcijos dalyviai. Tai korupcija po valstybės tarnybos priedanga. Kad galėtų su ja kovoti, piliečiai ir įstatymų leidėjai privalo savo dėmesį perkelti nuo asmeninės korupcijos į institucijų korupciją.

Pastabos

1. Pike nenoriai sutiko, kad amerikiečiams nepakenktų *šiek tiek* daugiau sužinoti apie etiką: „Nesame tikri, ar žodis etika yra vienaskaitinis ar daugiskaitinis". *Congressional Ethics Reform*, Hearings before the House Bipartisan Task Force on Ethics, 101 Cong. 1 sess. (Government Printing Office, May 1989), pp 34–35. „Galime nesugebėti jos apibrėžti, tačiau etika egzistuoja ir turi sulaukti savo valandos", p. 31.
2. M. A. DeWolfe Howe, *Portrait of an Independent: Moorfield Storey, 1845–1929* (Houghton Mifflin, 1932), p. 151.
3. *Congressional Ethics: History, Facts, and Controversy* (Washington: Congressional Quarterly, 1992), pp 88–89. Bendresniais bruožais apie privačių asmenų elgesį vertinant valstybės pareigūnus žr.: Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office* (Harvard University Press, 1987) pp. 123–147.
4. Charles R. Babcock and Bob Woodward, „Tower: The Consultant as Advocate", *Washington Post*, February 13, 1989, p. A1.
5. Lamar Alexander: „Apkarpykite jų pinigus ir siųskite juos namo", Governors' Forum Lecture, Heritage Foundation, Washington, July 27, 1994, p. 7. Subtilesnių ir kvalifikuotesnių argumentų dėl kadencijos žr.: Mark P. Petracca,

„Restoring The University in Rotation: An Essay in Defense of Term Limitations", in Edward H. Crane and Roger Pilon, eds., *The Politics and Law of Term Limits* (Washington: Cato Institute, 1994), pp. 57–82; and George F. Will, *Restoration: Congress, Term Limits and the Recovery of Deliberative Democracy* (New York: Free Press, 1992).

6. Petracca, „Restoring „The University in Rotation", p. 73.
7. Thompson, *Political Ethics*, pp. 148–177.
8. Will, *Restoration*, pp. 141–142.
9. Dažnai cituojamas šūkis: „Valstybės tarnyba yra visuomenės pasitikėjimo postas" paprasta forma pateikia svarbią idėją, kad valstybės pareigūnai turi patikėtinio pareigą, kuri ir teisiniu, ir moraliniu požiūriais yra daug labiau įpareigojanti negu dauguma įprastų pareigų. Būtent šią idėją 1884 m. kampanijos metu išpopuliarino Groveris Clevelandas, tačiau jam niekada nepavyko pasakyti jos taip glaustai, kaip jam siūlė jo padėjėjas kampanijos metu W. C. Hudsonas. Anot Clevelando biografo, „visos kampanijos metu ir visą likusį savo gyvenimą... Clevelandas ir toliau formulavo savo labiausiai puoselėjamą idėją ne vartodamas puikaus Hudsono šūkio žodžius, o savo nuobodžiai rimtas frazes, kurias jis ir toliau laikė geresnėmis, nes jose buvo daugiau žodžių". Robert McElroy, *Grover Cleveland: The Man and the Statesman*, vol. I (Harper, 1923), p. 88. Be abejo, idėja turi ilgą istoriją; be kitų žmonių, ją įvairiai išsakė Charlesas Summeris ir Thomas Jeffersonas. 1872 m. Charlesas Summeris galėjo teigti, kad „frazė *valstybės tarnyba* yra visuomenės pasitikėjimo postas, ir pastaruoju metu tapo visiems gerai pažįstama", William Safire, *Safire's New Political Dictionary* (Random House, 1993) p. 623.
10. Žinoma, tarp įstatymų politikos ir tokių profesijų kaip medicina bei teisė yra ryškių skirtumų (žr.: Thompson, *Political Ethics*, pp. 96–97.) Įstatymų leidėjai nereglamentuoja būsimųjų įstatymų leidybos institucijų narių švietimo bei licencijavimo. Įstatymų leidėjo „klientai" – tai tam tikra asmenų grupė (rinkėjai), turinti galių neleisti įstatymų leidėjui(-ai) dirbti savo darbą. Tačiau įstatymų leidėjo pašaukimas, kaip ir medicinos, teisės ir daugelio kitų profesijų pašaukimas, turi tą patį svarbų bruožą, kuris daro profesinę etiką neišvengiamą: kaip ir kiti specialistai, įstatymų leidėjai dirba kitų žmonių, suteikiančių jiems tam tikrų galių, labui, tačiau tiems žmonėms jie yra ir atskaitingi.
11. Šis požiūris gali iš dalies paaiškinti tą etikos pažeidimų epidemiją, prasidėjusią vykdomojoje valdžioje 9-ojo dešimtmečio viduryje. Daugiau kaip šimtui federalinių pareigūnų (daugiausia paskirtiems politikams) buvo pareikšti kaltinimai arba jie buvo apkaltinti pažeidę etiką pirmaisiais Reagano administracijos darbo metais. George Lardner, Jr., „Conduct Unbecoming an Administration", *Washington Post National Weekly Edition*, January 3, 1988, pp. 31–32. Šis netinkamo elgesio proveržis iš dalies prasidėjo ne tik todėl, kad labai padaugėjo naujų etikos taisyklių ir įstatymų, bet ir todėl, jog atrodė, kad tai yra nepagarbos valstybės tarnybai išdava, skeptiška pažiūra į poreikį suvaržyti iški-

lius piliečius, kurie dažniausiai susitaikydavo su dideliais finansiniais nuostoliais, kad galėtų atvykti dirbti į Vašingtoną.

12. Richardas M. Nixonas cituojamas „Quotables", *Chicago Tribune*, July 21, 1989, p. C 19. Šio skundo versija kartojama lyg burtažodis beveik visuose debatuose apie vyriausybės etiką. Žr.: pavyzdžiui, Senato debatus dėl dovanų uždraudimo 1994, *Congressional Record*, daily ed., May 4–5, 1994, ir ypač senatoriaus Philo Grammo teiginius („Tikiuosi, kad mano mama nežiūri šios laidos ir nemato, kaip mes aptarinėjame kvailus, banalius dalykus... kai tuo tarpu yra tiek daug fundamentalių dalykų, dėl kurių reikia priimti sprendimus ir į kuriuos mes turėtume sutelkti dėmesį" [p. S5279] bei senatoriaus Mitchelo McConnello pasisakymą („Ar mes iš tiesų norime skirti didžiausias ...kiekvieno nario ...pastangas kriminalinių nusikaltimų įstatymo projektui patvirtinti, sveikatos apsaugai reformuoti ir gerovei, kurią visi gerai įsivaizduojame, pakeisti – o gal versime kiekvieną iš mūsų švaistyti marias laiko bandant išsiaiškinti, ar pavaišinimas pietumis, juvelyrinio mažmožio padovanojimas taip pat priskirtinas ...bendram uždraudimui ...? [p. S5162]. Taip pat žr.: senatoriaus Jay Rockfellerio pareiškimą. Panašių komentarų galime rasti *Congressional Ethics Reform*, p. 2; ir *Recommending Revisions to the Procedures of the Senate Select Committee on Ethics* (Hearings), Committee Print, Senate Ethics Study Commission, 103 Cong. 1 sess. (GPO, May 1993), p. 71.
13. XXXV Senato taisyklė, pataisyta 1994 m. gegužės 11 d. Žr.: *Congressional Record*, vol. 140 (May 11, 1994), p. S5532.
14. Iš šiuolaikinių mokslininkų ilgiausią diskusiją apie svarstymus Kongrese pateikia Josephas M. Bessette; žr.: *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government* (University of Chicago Press, 1994). Jo koncepcija – visuomenės interesų privalumų pagrindimas – daugeliu atžvilgiu atitinka čia aptariamą požiūrį į įstatymų leidybos etiką. Tačiau jo koncepcija ne mažiau kaip trim aspektais platesnė negu įstatymų leidybos etika. Pirma, jis labiau pabrėžia svarstymų vertybę kaip aistringų ir spontaniškų masių nuomonės raiškos filtrą, todėl peršasi išvada, kad jis pasisako už didesnį slaptumą, negu leidžia atskaitomybės principas. Antra, jo koncepcija labiau suvaržyta, nes atmetamos bet kokios politinių derybų ir politinių diskusijų, kuriose nepriverčiama pakeisti nuomonę, formos. Trečia, jis teigia, kad svarstymai daro didelę įtaką tikrajam politikos formavimui šiandieniniame Kongrese, daug didesnę, negu mano dauguma politikos tyrinėtojų. Įstatymų leidybos etika to nesiekia, nes čia pabrėžiami normatyviniai svarstymų sąvokos aspektai.
15. Leidinyje *The Debates and Proceedings in the Congress of the United States*, 4 Cong. 1 sess. (Washington: Gales and Seaton, 1849), p. 494. Alexanderis Hamiltonas teigė, kad, palyginus su vykdomąja valdžia, įstatymų leidybai būdingi „nuomonių skirtumai ir partijų kova... ir nors kartais tai gali pakenkti sveikintiniems planams, vis dėlto dažnai tai skatina svarstymus". *The Federalist Papers*, Clinton Rossiter, ed., (New American Library, 1961), no. 70, pp.

426–427. Madisono požiūriu, didžiausia atstovų atsakomybė yra ta, kad jie turi „tobulinti ir plėsti visuomenės požiūrį" ir užtikrinti, kad „tikrieji jų šalies interesai" nėra aukojami dėl laikinos ar dalinės naudos (*Federalist Papers*, no. 10, p. 82). Jis taip pat buvo įsitikinęs, kad vienas iš dviejų svarbiausių dalykų nustatant įstatymų leidybos institucijos apimtį turėtų būti „laisvų konsultacijų ir diskusijų teikiama nauda" (*Federalist Papers*, no. 55, p. 342). Konstituciniame suvažiavime Madisonas pasisakė už politines diskusijas, kuriose keičiasi narių nuomonės ... ir daug pasiekiama vyraujant lankstumo ir geranoriškumo atmosferai, kurioje nė vienas pilietis „neprivalo laikytis savo nuomonės ilgiau, negu jis mano ją esant tinkama ir teisinga." Žr.: „Jared Sparks: Journal" (susumuojantį kai kuriuos Jameso Madisono komentarus) Maxo Farrando knygoje: *The Records of the Federal Convention of 1787* (Yale University Press, 1966), vol. 3, p. 479.

16. Šie principai politiškai išreiškia formalius moralinio diskurso reikalavimus, t. y. tas sąlygas, kurias įvairių pakraipų filosofai nustatė galimybei priimti bet kokį moralinį sprendimą. Šių įstatymų leidybos etikai taikomų sąlygų aptarimą žr.: Thompson, *Political Ethics*, pp. 96–122, (kurios ten vadinamos autonomija, bendrumu ir viešumu). Šios sąlygos yra supaprastintos ir politizuotos versijos to, ką Johnas Rawlsas vadina „formaliu teisingumo sąvokos suvaržymu", ir to, ką kiti filosofai vadina „moralaus požiūrio" sąlygomis. Žr.: Rawls *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971), pp. 130–136; ir Kurt Bajer, *The Moral Point of View* (Cornell University Press, 1958), pp. 187–213.
17. Nors idealas atrodo artimesnis atstovavimo teorijos patikėtiniui, net Edmundas Burke, žymiausias šio požiūrio šalininkas, manė, kad atstovai turėtų atsižvelgti į vietinius interesus, savo rinkėjų jausmus ir lojalumą partijai. Žr.: *Burke's Politics*, Ross J. S. Hoffman and Paul Levack, eds. (Knopf, 1959), 114–120, 397–398. Apie patikėtinio-delegato dichotomijos ribotumą žr.: Thompson, *Political Ethics*, pp. 99–102.
18. Apie asmeninės naudos siekimo pasmerkimą žr.: *Federal Register*, vol. 56, July 23, 1991 p. 33788.
19. Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *Renewing Congress: A First Report* (American Enterprise Institute and Brookings, 1995), p. 4.
20. *Congressional Ethics Reform*, p. 18. Taip pat žr.: David E. Price, *The Congressional Experience: A View from the Hill* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992), esp. pp. 137–153.
21. Be abejo, atskaitomybės vertybė pranoksta pareigą išsaugoti pasitikėjimą valdžia. Apie platesnę sąvoką (pateiktą kaip atsakomybės formą) žr.: Dennis F. Thompson „Representatives in the Welfare State", in Amy Gutmann, ed., *Democracy and the Welfare State* (Princeton University Press, 1988), pp. 131–155. Kongreso atskaitomybės teorijos, sutelkiančios dėmesį į tai, kaip įstatymų leidėjai numato *galimas* savo rinkėjų preferencijas, žr.: R. Douglas Arnold *The Logic of Congressional Action* (Yale University Press, 1990).

22. *Preliminary Inquiry into Allegations Regarding Senators Cranston, DeConcini, Glenn, McCain, and Riegle, and Lincoln Savings and Loan,* Hearings before the Senate Select Committee on Ethics, 101 Cong. 2 sess. (GPO, 1991), pt. 1, pp. 121–122.
23. Žr.: Stacey Joyce, „Westerners Win Grazing-Fee Fight“, *Billings Gazelle,* November 10, 1993, p. A1; Timothy Egan, „Wingtip 'Cowboys' in Last Stand to Hold on to Low Grazing Fees“, *New York Times,* October 29, 1993, p. A1; and Keiht Schneider, „Clinton the Conservationist Thinks Twice“, *New York Times,* April 4, 1993, section 4, p. 1.

Versta iš: **Dennis F. Thompson: *Ethics in Congress*.** *Purposes of Legislative Ethics.* (The Brookings Institution. Washington, D. C., 1995), pp. 10–25.

Pavardžių rodyklė

Va227 Valstybės tarnautojų etika: straipsnių rinkinys. – Vilnius: Margi raštai, 2002 – 392 p.: iliustr.
Pavardžių rodyklė: p. 387–391.
ISBN 9986-09-235-3

„Valstybės tarnautojų etika“ – straipsnių rinkinys, kuriame pateikiamos įvairių šiuolaikinių autorių mintys, diskusijos ir nuomonės labai aktualia – valstybės tarnybos etika – tema.
Knyga bus naudinga ir viešojo administravimo bei vadybos studentams, ir valstybės tarnautojams, ir politikos analitikams, ir apskritai visiems, besidomintiems valstybės tarnyba, demokratine atskaitomybe, informacijos laisve, biurokratų priimamų sprendimų pagrįstumu, žmogaus teisių apsauga ir kt. šiuolaikiniais visuomenės interesais.

UDK 174

VALSTYBĖS
TARNAUTOJŲ
ETIKA

Straipsnių rinkinys

Vertė *Zita Bareikytė*
Redaktorė *Genovaitė Savickienė*
Dailininkas *Alfonsas Žvilius*

SL 319. 2002 01 15. 20,25 sp. l.
Tir. 1500 egz. Užsakymas 67
Leidykla „Margi raštai“,
Laisvės pr. 60, LT-2056 Vilnius.
Spausdino akcinė bendrovė „Vilspa“,
Viršuliškių sk. 80, LT-2600 Vilnius.
Kaina sutartinė

„Valstybės tarnautojų etika" – straipsnių rinkinys, kuriame įvairių šiuolaikinių autorių mintys, diskusijos ir nuomonės valstybės tarnybos etika – tema.
Knyga bus naudinga ir viešojo administravimo bei vadybos studentams, ir valstybės tarnautojams, ir politikos analitikams, ir apskritai visiems, besidomintiems valstybės tarnyba, demokratine atskaitomybe, informacijos laisve, biurokratų priimamų sprendimų pagrįstumu, žmogaus teisių apsauga ir kt. šiuolaikiniais visuomenės interesais.

„Valstybės tarnautojų profesionalumas tampa gerokai svarbesnis negu praeityje. Todėl labai svarbios yra ir asmeninės valstybės tarnautojų savybės. Valstybės tarnautojais reikia pasitikėti, kad jie galėtų protingai vykdyti sprendimus, ir tam darbui juos reikia kruopščiai atrinkti." *Richard A. Chapman*

„Valstybės tarnautojų etika yra ne užgaida, ir vyriausybės pareiga – rodyti pavyzdį visuomenei." *James S. Bowman*

„...Dabar labiausiai trūksta atviro ir aiškaus viešojo administravimo atstovų paaiškinimo, kodėl jie pasirenka tas, o ne kitas vertybes." *Douglas T. Yates, JR.*

„Nors įstatymų leidėjų etikos principuose akcentuojama institucijų korupcija, negalima pamiršti, kad asmenų nusižengimai – kyšininkavimas, pinigų prievartavimas ir kitokios nesąžiningos asmeninės naudos gavimo formos – yra ne tik dažnos, bet gal net pagrindinės demokratinei valstybei grėsmę keliančios korupcijos formos." *Dennis F. Thompson*

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo. Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikinių humanitarinių ir socialinių mokslų pagrindais. Šios knygos leidimą ALF remia kartu su Vidurio Europos universiteto Vertimų projektu.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA



ISBN 9986-09-235-3
ISSN 1392-1673
REKOMENDUOJAMA
KAINA 23 Lt

